



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

행정학박사학위논문

부처 예산과정에 대한
장관의 영향과 전략에 관한 연구

2017년 2월

서울대학교 대학원
행정학과 행정학 전공
강혜진

부처 예산과정에 대한 장관의 영향과 전략에 관한 연구

지도교수 김 병 섭

이 논문을 행정학박사학위논문으로 제출함

2016년 10월

서울대학교 대학원

행정학과

강 혜 진

강혜진의 박사학위논문을 인준함

2016년 12월

위 원 장	<u>정 광 호</u>	(인)
부 위 원 장	<u>이 수 영</u>	(인)
위 원	<u>이 원 희</u>	(인)
위 원	<u>문 명 재</u>	(인)
위 원	<u>김 병 섭</u>	(인)

국문초록

본 연구의 목적은 한국의 예산과정에서 장관의 영향과 역할을 규명하는데 있다. 정치적 피임명자인 장관은 대통령의 국정운영 동반자이자 부처의 최고관리자로서의 역할을 한다. 이러한 장관의 이중적 지위는 정치적 반응성과 행정적 능력을 요구하며, 이는 곧 정치와 행정의 중간지대에 놓이게 된다는 것을 의미한다. 또한 예산과정 역시 행정적 합리성과 정치성을 함께 가지는 정치와 행정의 중간 영역에 있다. 따라서 장관이 예산과정에서 마주하게 되는 현실은 정치나 행정 어느 하나만으로 해결하기 어려운 과제이다. 하지만 이 둘을 연결하는 연구는 찾아보기 힘든데, 이 문제에 대한 인식이 바로 이 연구의 시작점이 되었다. 정책을 수행하기 위한 전제조건으로서 예산을 확보하는 것은 장관의 중요한 관리 영역의 하나이며, 예산과정에서 장관은 의미 있는 행위자이다. 그럼에도 불구하고, 양자를 연결하는 연구는 장관연구나 예산연구에서 빠져있다.

실제 여러 장관들이 재임시절에 가장 어려웠던 과제로 예산을 확보하는 것이었다고 회고하고 있고, 공무원들이 정책을 집행할 때 가장 큰 문제로 꼽는 ‘인력과 예산’의 문제는 결국 부처의 예산확보로 연결된다.

본 연구는 정치적 피임명자로서 대통령을 대신하여 부처의 정책을 관할하고 부처의 관리자 역할을 하는 장관이 부처의 예산확보에 어떠한 영향을 미치는지, 그리고 구체적인 예산과정에서 이들이 어떠한 역할을 하는지를 살펴보고자 하였다. 이러한 문제의식을 바탕으로 본 연구에서는 다음의 세 가지 연구문제를 제시하고, 이에 대한 해답을 찾아가고 있다.

첫째, 어떤 장관이 예산을 잘 확보하는가? 이다. 여기에 대한 의문은 선행연구에서 제시되는 관료제 내지 관료로 통칭되는 부처들이 대체로 예산극대화를 하려는 태도를 가진다는 기존 논의가 논리적 전제가 된다. 예산을 확보하려 한다면 과연 어떤 전직과 경험을 가진 장관들이 부처의 예산확보에 유리한가를 살펴보기 위한 것이다.

둘째, 장관이 예산에 대해 가지는 동기와 장관의 경험에 따라서 예산 확보 전략이 달라지는가? 이다. 이러한 질문은 예산극대화의 논리가 실제 장관들의 행태에도 그대로 이어질 것인가에 대한 의문으로부터 시작된다. 장관은 부처를 관리하는 최고 관리자이기도 하지만, 대통령과 국정운영을

함께 책임지는 정치적 동반자이기도 하다. 따라서 무조건 예산을 늘리려고 하는 것이 아니라 장관에 따라서 예산확보의 동기가 강한 경우와 그렇지 않은 경우 이들의 태도나 전략이 달라질 수 있다. 예산확보의 동기가 강한 경우라고 하더라도 장관이 가지는 경험으로부터 나오는 자원에 따라서 구사할 수 있는 예산전략은 다르게 나타날 수 있다.

셋째, 그렇다면 과연 장관은 예산과정에서 대통령 국정운영의 대리인인가 부처의 관리인인가? 이다. 이 질문은 두 번째 질문에서 파생되는 것인데, 예산에 대해서 판단하는 전반적인 기준이 부처 자체의 이익을 위해서 판단하는지 아니면 국정운영의 전반을 고려하면서 판단하는지의 질문이다.

첫 번째 연구문제를 해결하기 위해서는 역대 정권별 장관에 대한 정보를 수집하고, 부처 및 국회의 예산 관련 자료를 수집하여 이를 활용하여 양적 분석을 진행하였다.

양적 분석에서는 부처의 예산 변동을 보여주는 종속변수별로 패널모형을 구성하여 장관의 전직과 경험을 중심으로 한 변수와의 관계를 살펴보았다. 세무 가설은 정부 내부 과정에서는 관료가 유리하고, 대국회 과정인 국회 심의과정에서는 정치인이 유리할 것이라고 보았다. 하지만 분석결과는 가설의 일부는 지지했지만 그렇지 못한 경우도 있었다. 또한 장관의 경험에 따라서 관료적 경험·정치적 경험·전문적 경험에 대한 변수의 영향은 다음과 같았다. 먼저 경제부처에 근무한 경험이 있는 경우가 유의미한 영향을 미치는 경우가 있었으며, 정치적 경험에서는 대선 캠프나 인수위의 참여 여부는 영향을 미치는 경우가 있었으나 유의미한 변수가 많이 도출되지는 않았다. 전문가 출신 중에서 해당 부처의 정책과 관련성이 큰 경험을 한 전문적 경험이 있는 장관들의 경우에는 예산확보에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 통제변수 중에서는 예산국회의 시정연설을 내용분석 하여 구성한 대통령의 정책의지를 변수가 유의미한 영향을 보여주는 결과가 여러 모형에서 도출되었다.

이러한 양적 분석결과들을 통하여 장관의 전직과 경험이 부처의 예산 확보에 영향을 미친다는 증거들을 일부 발견하기는 하였으나, 자료상의 한계로 인하여 평균적인 경향을 보여주는 정도였다는 점에서 한계가 있었다. 또한 이러한 양적 분석은 장관들이 기존의 선행연구에서 관료 내지 관료제의 행태라고 통칭되는 일종의 예산을 극대화하려는 의도를 가지고

있음을 전제로 하고 진행된 것인데, 이 부분 역시 장관이라는 위치가 가지는 특수성으로 인하여 반드시 그렇지 않을 가능성도 배제하기 어렵다는 문제를 제기할 수 있다.

두 번째, 세 번째 연구문제를 해결하기 위해서는 역대 장관에 대한 심층인터뷰·포럼 강연 대담·언론기사 등의 자료를 활용한 질적 연구를 진행하였다. 보다 구체적으로 장관들의 예산에 대한 동기와 이들의 전략을 살펴보기 위하여 장관의 전직과 경험을 조합하고, 장관들의 예산에 대한 동기와 대통령과의 관계를 조합하여 몇 가지 유형의 장관을 유형화한 후 이를 대표할 만한 사례를 도출하였다. 이들을 대상으로 예산과정에서 이들이 어떠한 전략을 보이고 있는지를 살펴보았다. 예산전략에 관한 Wildavsky (2004: 57-67)나 Mikesell (2007: 64-69)의 연구에서는 부처 단위에서 포괄적·이론적으로 가능한 전략을 보여주었다면, 본 연구에서는 그들의 논의를 보다 구체적으로 시공간을 한정하여 실제로 현장에서 나타난 전략을 보여주었다고 볼 수 있다. 또한 장관들이 부처의 이익을 대변하는 대리인으로서 역할을 하는지(이럴 경우 대체로 부처 관료들의 입장처럼 예산 극대화를 추구할 가능성이 높아지게 된다), 그렇지 않고 국정 전반을 고려하는 태도를 보일지도 살펴보았다.

사례분석에서는 장관들이 예산에 대해 가지는 동기는 대체로 예산을 확보하려는 태도를 보였지만 그렇지 않은 경우도 있다는 것을 확인할 수 있었다. 그렇지 않은 태도를 가진 경우는 부처의 사업예산이 크지 않아서 신경 쓸 필요가 없거나, 해당 부처의 업무가 정권의 성격과 맞물려서 어느 정도 지지를 받는 경우(대통령의 지지일수도 있음)가 일부 나타났다. 또한 이들은 특별히 부처 예산에 대해서 신경을 쓰지 않았는데, 이러한 태도의 기저에는 국회 심의과정에서 나타나는 정치성에 대한 일종의 ‘회의감’ 때문인 것으로 볼 수 있다. 이들은 대체로 예산편성 과정에서는 관료들에게 ‘위임’하고 대체로 ‘무관심’한 경향을 보이는 것으로 나타났다.

부처 예산에 대해서 신경을 쓰는 장관이라고 하더라도 이들이 보이는 행태와 전략은 다르게 나타났다. 먼저 관료 출신 장관은 상대적으로 예산편성이나 정부 내부의 심의과정(예: 재원배분회의나 기획재정부에 대한 설득)에 치중을 하는 반면, 정치인 출신들은 편성은 대체로 위임하고 기획재정부 장관에 대한 설득이나 거래, 국회 심의과정에서의 역할에 적극적이라는 것을 확인할 수 있었다. 또한 관료 출신 장관의 경우에는 예산

편성에서는 정기적으로 돌아가는 일에 대해서는 실무진선에서 중요한 정책과제나 신규 사업의 경우에는 장관 자신이 챙기는 ‘이원적 접근 전략’을 보여주었으며, 기획재정부를 상대할 때도 장관들만이 아닌 ‘계층별 담당 설득 전략’과 예산실장에게 이야기하고 다시 장관에게 이야기하는 ‘중복 설득 전략’을 보여주었다. 정치인 출신 장관의 경우에는 예결위 소위회의에서의 발언을 일종의 증거로 남김으로서 전체회의에서 한번이라도 더 거론되게 만드는 전략(‘예결위 소위회의 발언기록 남기기’)을 제시했고, 기획재정부 장관이나 청와대 인사들을 대상으로 지지를 호소하는 ‘친필 서신을 쓰는 방식’을 보여주었다. 전문가 출신 장관들의 경우에는 예산에 아예 관심이 없거나 신경을 많이 쓰는 경우로 같은 부처임에도 불구하고 극과 극의 모습을 보이기도 했다. 관심을 많이 가져서 사업을 추가로 수행하려고 하는 경우에는 부처 내부의 예산 편성을 위한 ‘정책 내지 사업’을 구체화하는데 주력하고, 이를 대통령이 참석하는 업무 보고 등 장관들이 참석하는 회의에서 대통령으로부터의 칭찬과 지지를 얻어냈었는데, 이러한 특징적인 전략들은 장관이 재임 전에 쌓은 부처 관련 정책에 대한 전문성이 발휘된 것으로 평가할 수 있다. 정치인으로 대통령과의 관계도 가까웠던 장관의 사례에서는 예산편성은 실무진에 맡기고, 상임위나 예결위 위원들에게 설득을 하는 과정은 선수가 높음에도 불구하고 후배 의원들에게 자세를 낮추어 접근하는 방식(‘자세 낮추기 전략’)을 보여주었다. 전문가 출신의 대통령의 신임이 높았던 장관은 부처의 예산이 당시에 증액되는 추세였는데, 이를 유지하기 위하여 자신이 청와대의 정책실장으로 있을 때 자신의 관할이었던 ‘기획예산처와의 기존 관계를 이용’하여 접근하고, ‘정책위의장과 예결위 위원들을 집중적으로 공략하는 전략’을 사용하였다.

마지막으로 누구의 대리인인가에 대한 분석에서는 한국의 장관들은 대체로 전직에 크게 상관없이 대통령의 협력자 내지는 충실한 대리인으로서 인식하고 있는 것으로 나타났다. 일부 장관의 경우에는 예산을 확보하기 위해서 엄청난 노력을 하면서도 관료들에 대해서는 절대 많이 요구하지 말고 필요한 만큼 요구하라는 요구를 하고 있는데, 이러한 태도는 전형적으로 국정운영의 전반적인 고려를 하는 것으로 볼 수 있다.

이러한 연구결과는 기존의 선행연구에서 빠져있었던 예산과정에서의 장관의 영향과 역할을 규명하였다는 점에서 의미가 있을 것이다. 또한 장관이 예산과정에서 미치는 영향이 의미가 있는 만큼 이들이 국가 운영을

위한 재원배분활동에서 적극적으로 자신의 정책적 전문성을 발휘하기 위한 제도적인 뒷받침이 진행되어야 한다는 시사점을 제시한다. 분석된 연구결과를 종합적으로 검토하면, 장관이 부처 예산의 확보에 평균적으로 미치는 영향도 무시할 수 없으며, 현장에서의 역할 역시 매우 구체적인 노력을 하고 있다는 것을 확인할 수 있다. 그렇다면 이들이 예산과정에서 미치는 영향을 긍정적으로 활용하기 위한 제도적인 방향을 모색할 필요가 있을 것이다. 본 연구에서는 이를 위한 방안으로 국가재정전략회의(국가재원배분회의)를 활성화시키고 보다 공개적으로 운영하는 방식과 국회 예산결산특별위원회의 운영에서의 개선을 제시하고 있다.

**주요어 : 장관의 영향, 예산과정, 정치적 임명, 예산동기,
예산전략**

학 번 : 2011-30711

목 차

[제 목 차 례]

제1장 서 론	1
제1절 연구의 배경과 목적	1
제2절 연구의 범위와 방법	6
제2장 이론적 논의와 선행연구 검토	8
제1절 관료제에 대한 정치적 통제	8
1. 정치행정 이원론과 정치적 임명	9
2. 주인대리인 이론	12
제2절 장관의 역할, 태도 및 영향	14
1. 장관의 역할론	14
2. 장관의 역할의 효과성과 영향	22
3. 장관을 둘러싼 환경	31
제3절 예산의 결정과정	39
1. 예산결정이론	39
2. 예산과정	41
3. 예산과정의 행위자와 예산전략	54
제4절 선행연구 검토와 연구문제의 구체화	62
1. 선행연구의 검토	62
2. 연구문제의 구체화	65
제3장 연구설계	71
제1절 연구의 대상 및 범위	71
제2절 연구방법론	73
1. 질적·양적 연구방법론의 통합	73
2. 이론적 틀	74
3. 패널 모형	75

4. 질적 연구: 사례연구 및 유형화	76
제4장 장관의 부처예산에 대한 영향	78
제1절 분석틀 및 추정	78
1. 분석틀	75
2. 추정	79
제2절 분석모형	97
제3절 분석결과	98
1. 기초분석	98
2. 패널모형분석	113
3. 소결	134
제5장 장관의 부처예산에 대한 전략과 태도	139
제1절 분석대상의 선정과 자료의 수집	139
제2절 장관의 역할과 태도 분석	143
1. 장관의 부처예산에 대한 동기와 전략	144
2. 장관의 역할 분석: 누구의 대리인인가?	193
3. 소결	198
제6장 결론	199
제1절 결과의 정리	199
제2절 이론적·정책적 함의	201
1. 연구의 이론적 함의	201
2. 연구의 정책적 함의	202
제3절 연구의 한계	203
참고문헌	205
Abstract	219

[표 차례]

<표 1> 정치적 피임명자 경력의 강점과 약점	19
<표 2> Chabal (2003)의 연구에서 제시된 장관의 영향력에 대한 논의	23
<표 3> 장관의 대외관계에서 중요도	37
<표 4> 각국의 예산과정 비교	43
<표 5> 헌법에 나타난 예산과정	45
<표 6> 한국의 예산과정	46
<표 7> 경제부처와 비경제부처의 비교	49
<표 8> 행정부와 국회 사이의 예산심의 상 치킨게임 보수표	54
<표 9> 예산결정기관의 역할 및 성격	55
<표 10> 학자들이 제시한 예산전략	59
<표 11> 연구대상 및 자료, 연구방법	78
<표 12> 각 회계연도별 예산안 제안 및 의결일자	84
<표 13> 양적분석 대상인 정부부처	86
<표 14> 부처 분야별 분류	88
<표 15> 종속변수의 측정	90
<표 16> 독립변수의 측정	93
<표 17> 통제변수의 구성 및 측정	96
<표 18> 정부제출 예산 국회확정 예산의 기초통계량	99
<표 19> 시기별 장관의 전직 빈도분석	100
<표 20> 시기별 장관의 정치·관료·전문적 경험 빈도	103
<표 21> 부처 및 시간에 대한 고유변수의 기초통계량	103
<표 22> 주요 종속변수별 상·하위 10%의 장관의 전직 비율	105
<표 23> 장관의 전직별 종속변수의 차이	106
<표 24> 장관의 경제부처 경험 여부별 종속변수의 차이	107
<표 25> 장관 경험 여부별 종속변수의 차이	108
<표 26> 부처 출신 여부별 종속변수의 차이	109

<표 27> 예결위 경험 여부별 종속변수의 차이	110
<표 28> 인수위나 캠프 경험 여부별 종속변수의 차이	111
<표 29> 청와대 경험 여부별 종속변수의 차이	111
<표 30> 예산제도의 변화 전후의 차이	113
<표 31> 정부제출 총예산규모를 종속변수로 한 모형의 분석결과	114
<표 31-1> 정부제출 일반회계규모를 종속변수로 한 모형의 분석결과	115
<표 32> 정부제출 총예산의 비중을 종속변수로 한 모형의 분석결과	116
<표 32-1> 정부제출 일반회계 비중을 종속변수로 한 모형의 분석결과	117
<표 33> 정부제출 총예산의 작년대비 증감률을 종속변수로 한 모형의 분석 결과	119
<표 33-1> 정부제출 일반회계의 작년대비 증감률을 종속변수로 한 모형의 분석결과	120
<표 34> 국회확정 총예산 규모를 종속변수로 한 모형의 분석결과	122
<표 34-1> 국회확정 일반회계 규모를 종속변수로 한 모형의 분석결과	123
<표 35> 국회확정 총예산 비중을 종속변수로 한 모형의 분석결과	124
<표 35-1> 국회확정 일반회계 비중을 종속변수로 한 모형의 분석결과	125
<표 36> 국회확정 총예산의 작년대비 증감률을 종속변수로 한 모형의 분석 결과	127
<표 36-1> 국회확정 일반회계의 작년대비 증감률을 종속변수로 한 모형의 분석결과	128
<표 37> 국회 수정 율을 종속변수로 한 모형의 분석결과	129
<표 37-1> 국회 일반회계 수정율을 종속변수로 한 모형의 분석결과	130
<표 38> 확정예산과 제출예산의 총액의 차이를 종속변수로 한 모형의 분석 결과	132
<표 38-1> 확정예산과 제출예산의 일반회계의 차이를 종속변수로 한 모형의 분석결과	133
<표 39> 가설검정 결과 요약<정부제출 예산 기준>	134
<표 40> 가설검정 결과 요약<국회확정 총예산 기준>	135

<표 41> 가설검정 결과 요약<국회확정 일반회계 기준>	136
<표 42> 분석 대상자 정리	141
<표 43> 본 연구의 틀에서 도출될 수 있는 장관의 유형	143
<표 44> 예산에 대한 동기와 대통령과의 관계를 고려한 유형	144
<표 45> 가정을 바탕으로 도출 가능한 유형	145
<표 46> 사례별 분석 결과	189
<표 47> 장관의 전직에 따른 주인-대리인 관계의 유형	194

[그림 차례]

<그림 1> 정부예산안 편성 과정	48
<그림 2> 예산편성 과정에서의 장관의 역할과 전략	50
<그림 3> 예산심의 과정에서의 장관의 역할과 전략	53
<그림 4> 장관 대상 선행연구 구조도	63
<그림 5> 예산 관련 선행연구 구조도	65
<그림 6> 연구의 흐름도	74
<그림 7> 연구의 분석틀(analytical framework)	75
<그림 8> 양적 분석의 틀	79
<그림 9> 시기별 장관의 전직 비율 그래프	102
<그림 10> 장관의 전직과 동기에 따른 전략의 방향	151

제1장 서론

제1절 연구의 배경과 목적

“Like the Peter Principle and Murphy’s Law, the budget-maximizing bureaucrats has achieved an honored status on the folklore of public management”

Lynn Jr, L. E.(1991: 59)

이명박 정부시절 재임한 보건복지부 전재희 장관은 퇴임 후 “예산확보가 제일 어려웠다”라고 소회하고 있다.¹⁾ 전 장관의 재임 중 행보를 다루고 있는 다른 기사에서는 전 장관이 예산과 관련해서 만난 사람이 당이나 청와대, 예산당국 관계자 등 100명도 넘을 것이라는 증언이 부처 공무원에 의해 나왔다고 보도하고 있다.²⁾ 그만큼 여러 사람을 만나고 설득하는 과정을 거치는 노력과 시간을 들였기 때문에 가장 힘들었던 일이었다고 기억할 것이다.

그렇다면 왜 장관들이 예산확보를 위해서 동분서주하는 것일까? Lynn(1991: 59)이 이야기하는 바와 같이, 실제 조직에 도움이 되는 것과 상관없이 관료들이 예산을 극대화하는 것이 유리하다는 단순한 논리에 의해서 나타나는 현상이라고 볼 수 있을까? 2012년 서울대학교 행정대학원 정책지식센터에서 공무원들을 대상으로 조사한 인식조사에서는 정책을 집행할 때 발생할 수 있는 장애요인에 대한 응답 중 ‘인력 및 예산의 부족’이 평균 69.4점으로 가장 높은 점수를 보였다.³⁾ 이렇게 실무자인 공무원들이 일하는데 장애요인을 해결하는 측면에서 보다면 조직이 필요한 일을

1) 파이낸셜 뉴스 “전재희 장관 “예산 확보 제일 어려워”..퇴임 소회”. (2010. 8. 18일자 보도)

<http://www.fnnews.com/news/201008181555038908?t=y>(접속일 2016. 11. 14)

2) 내일신문 “대통령 비료 100명 넘게 만나” 전재희 장관 ‘보육예산 확대’ 동분서주”. (2008. 9. 8일자 보도)

<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=086&aid=0001953456>
(접속일 2016. 11. 14)

3) 다음 순서로는 ‘다른 부처나 기관과의 갈등 및 비협조’(59.4점), ‘언론이나 대중의 과도한 관심’(58.6점), ‘공무원에 대한 인센티브 부족’(56.1점), ‘정책대상자의 순응성 부족’(52.2점)등으로 나타났다. 2012년 공무원 인식조사 결과 보고서 참조.

조직의 지도자가 해결하는 측면에서 보면 일견 일리가 있어 보인다.

하지만 장관의 역할은 단순히 조직의 장인 관리자이기만 한 것은 아니다. 따라서 부처 예산의 극대화를 추구한다는 단선적인 시각으로 바라보는 것은 이 문제의 단면만을 보는 것이 될 수 있다. 여러 연구나 지침서에서 제시되는 장관의 역할을 매우 다양하다. 선행연구에서 제시되는 표현을 살펴보면, “부처의 정책과정에서 최고 의사결정자로서 핵심적 역할”을 수행하고 “부처 내부의 인사와 예산배분에 관한 최종 의사결정권자”로서의 지위를 가진다(박동서 등, 2003: 14). 또한 내각이나 의회에서 하는 정치적 역할, 부처관리와 운영의 관리자 역할, 정책 과정에서의 정책적 역할, 이해집단, 국민, 언론 등에 대한 대외관계 역할(Heady, 1974: 70), 정책적·정치적·관리적·대외관계 역할(Marsh, et al., 2000), 관리자·전문가·정치가(안병영, 2003) 등 다양하다.

역할이 다양하다는 측면뿐만 아니라, 비교적 단순한 업무를 수행하여 측정이 쉬운 결과가 제시되는 하위직보다는 상위직으로 갈수록 성과나 역할의 결과가 더 모호할 수 있다(Bozeman & Rainey, 1998: 167-168)도 있다. 따라서 장관이라는 자리는 무엇을 추구할지, 또 추구하는 바를 어떻게 달성할지가 손에 잡히지 않는 자리인 것이다. 이러한 현상의 기저에는 현실에서 장관이 가지고 있는 “양면적 상황(dual faces)”(Lee, et al, 2010)이 놓여 있다.

다시 말해, 장관은 대통령이 정치적으로 임명하는 정치적 피임명자(political appointee)로서 정치적 역할을 요구받음과 동시에 정부 내부에 들어가서는 관료제의 일원으로서의 관리적 역할을 해야 한다(Marsh, Richards, & Smith, 2000; Andeweg, 2000; Chabal, 2003; Lee, et al., 2010; 이선우 외, 2000; 안병영, 2003; 등). 임명권자인 대통령과 정치적 책임(political responsibility)을 나누면서 정치적 반응성(political responsiveness)을 보여야 하며, 부처의 최고 관리자로서 행정적 책임 내지 능력(administrative responsibility or competence)을 가져야 하는 것이다. 이러한 상황에 대해서 여러 학자들은 장관의 역할에 대한 이중적이며 모순된 요구라고 평가한다(Lee, et al., 2010; 김광웅 외, 2007: 56). 이러한 이중적인 역할에 대한 요구는 장관에게 부여되는 책임에 있어서도 비슷하게 나타난다. 장관의 책임(ministerial responsibility)은 개별 부처에 대한 책임(individual ministerial responsibility)과 집합적 내각 책임(collective

cabinet responsibility)의 두 가지 형태로 나눌 수 있다(Berlinki, et al., 2012: 42). 먼저 장관의 개별 부처에 대한 책임은 자신의 장관직 수행과 재임 부처와 관련된 직무와 역할에 대한 책임을 의미한다(Berlinski et al, 2012: 42-44). 이와 달리 집합적인 내각에 대한 책임은 각 부처장관들이 정부의 정책에 대한 전체적인 책임과 방어에 대한 기대와 관련된다(Berlinski et al, 2012: 44-46).

이렇게 여러 연구에서 제시되고 있는 장관 역할의 양면성은 정치와 행정의 중간지대에 정치적 피임명자로서의 장관이 위치하기 때문에 도출되는 특징이다. 이러한 중간 지대에서의 역할을 잘 살펴볼 수 있는 장관의 책임 영역이 있다면, 바로 앞서 이야기한 “예산”이 될 수 있다. 예산은 “집합적인 정치적 결정의 하나의 정량(a quantification of collective decisions)”으로서 예산의 변화는 정부의 우선순위, 정책을 만드는 사람들의 선호, 결정이 만들어지는 구조라는 제도적 조건을 반영한다(Jensen, et al., 2016: 226). 이는 곧 예산이 중요한 정치의 영역이자 행정의 영역에 우치하고 있음을 보여준다.⁴⁾ 특히 예전처럼 입법부가 더 이상 통법부가 아닌 존재가 되면서, 민주화 이후의 예산과정은 더욱더 단순한 행정의 영역에만 머무르지 않고 있다. 이러한 현상은 장관에게 요구되는 역할과 역량이 “행정적 효율성 보다는 정치적 반응성과 조정 역량”이 강조되고 있다고 평가하는(정광호·문명재, 2013: 125) 최근의 학자들의 견해와도 유사한 맥락이라고 볼 수 있다. 장관은 예산을 확보하는 것에서부터 한정된 예산 속에서 사업에 어떻게 배분할 것인가를 결정하게 되며 이러한 과정은 고도의 행정능력과 정치력을 요하는 역할이라고 볼 수 있다. 언론기사에서도 나타난 바와 같이 장관은 부처의 예산을 위해서 예산부처를 대상으로 전략적 행동을 하면서 대통령에 대한 설득하는 등의 방식으로 자신이 원하는 바를 관철시키고 있다.

김영삼 정부 말에 이명현 교육부 장관이 국내총생산(GDP) 대비 교육재정 5% 확보를 이끌어낸 얘기는 유명하다. 1997년 8월 취임해 보니 교육예산안은 이미 4%대로 편성돼 있어 YS의 최대 공약인 ‘교육예산 5%’는 무산될 처지였다. 재정경제원을 졸랐지만 꿈쩍도 하지 않자 그는 재경원 예산실장에게 “정 비협조적으로 나오면 난 사표를 낼 수밖에 없고 당신도 그

4) 이러한 예산의 성격에 대해서 이명박 정부의 고용노동부 장관을 지낸 M21은 “정치적 속성, 정책적 속성, 행정적 속성”의 세 가지로 표현하고 있다(M21인터뷰 중).

자리에 오래 있지 못할 것”이라고 으름장을 놔다. 그래도 별 반응이 없자 이 전 장관은 YS를 1시간 동안 독대해 설득한 끝에 5% 약속을 받아냈다. 사표 파동이 나면 시끄러워질 것을 우려해 교육부 손을 들어줬다는 것이다.⁵⁾

이렇게 장관들이 예산확보에 신경을 쓰는 것은 정책을 추진하는데 있어서 대부분의 경우 예산이 불가결한 요소가 되기 때문이다. 사업 자체에 돈이 들어가는 것이 아닐지라도 인력으로 해결되는 것 또한 인건비라는 예산의 항목에 해당한다는 점이 이를 뒷받침한다. 또한 예산확보 자체를 일종의 성과로 생각하는 관료제 분위기 역시 여기에 한몫을 한다고 볼 수 있다.⁶⁾ 실제 역대 문화부 장관들 중에서 업무 성과가 가장 뛰어났는지 묻는 국회의원의 질문에 문화부 장관 내정자가 모 장관을 거론하면서 한국 문화 예산을 전체 예산의 1%대로 올려놓은 분이라고 설명했다(문명재, 2015: 55)는 일화에서처럼 예산을 확보하는 것은 장관의 역할 중에서 중요한 요소가 된다.

따라서 장관들이 자신이 원하는 정책을 수행하기 위해서 수단이 되는 예산을 어떻게 잘 확보하는지는 후임 장관에 대해서도 중요한 교본이 될 수 있으며, 임명자인 대통령의 입장에서 중요한 정책을 실행할 때 필요한 동력으로 장관을 활용할 때 어떻게 선택하는 것이 좋을지도 말해줄 수 있다. 또한 행정학의 전통 이슈인 정치적 피임명자들의 행동이 예산과정에서 어떻게 나타나는지에 대해서도 규명할 수 있으며⁷⁾, 정치적 피임명자들이 과연 임명자인 주인의 대리인인지, 오히려 관료제의 정점에서 관료로서의 행동을 하는 것인지를 확인할 수도 있을 것이다.

이렇게 장관의 예산과정에서의 역할과 영향이 의미가 있음에도 불구하고 장관 연구와 예산연구에서는 양자가 함께 빠져있다. 지금까지 장관을 대상으로 한 연구는 크게 보아 세 단계 정도를 거치면서 진행되어 왔다고 볼 수 있다. 첫 번째 단계는 장관의 역할·리더십·역량에 대한 연구, 두 번

5) 동아일보 “누가 교과부 장관인가”(2008. 4. 23 일자 보도).

<http://news.donga.com/3/all/20080423/8570309/1>(접속일 2016. 5. 7)

6) 물론 이러한 현상이 무조건 바람직한 현상이라고 보기는 어렵다. 그러나 여러 장관들의 인터뷰에서 필요한 사업을 위한 예산을 확보하는 측면에서 전체 예산이 늘어나는 점에 대해서는 필요 불가결한 측면이 있었다고 증언하고 있다. 단순히 부처 예산을 늘리기 위함 자체가 목표는 아니지만, 부처가 하려는 “일”에 대한 전제조건으로서의 “돈”을 확보하는 것은 조직의 지도자가 해야 할 중요한 일임에는 틀림없을 것이다.

7) 그동안의 예산관련 행태 연구는 주로 관료 중심으로 이루어짐.

째 단계는 장관의 임명·임기·퇴임에 관련한 연구, 셋째, 장관 역할 내지는 리더십의 효과성에 관한 연구이다. 하지만 정부 운영의 내부를 고려하여 장관이 어떻게 하는지에 대한 규명과 이러한 장관들의 행태가 보이는 결과가 어떠한지에 대한 연구는 부족한 실정이다. 최근 들어 장관의 리더십이 이에 대한 공무원들의 인식을 통한 성과에 미치는 영향을 규명하거나, 장관교체가 부처의 행정에 미치는 영향을 인력과 예산, 조직개편을 중심으로 살펴본 연구들이 진행되고 있다. 하지만 장관의 조직관리에서 중요한 구성요소인 예산에 대한 이야기는 대부분의 연구에서 빠져있다.

이는 장관의 임기가 생각보다 짧고, 그 짧은 기간에 어찌면 자신이 쓰지도 않을 예산을 위해서 과연 이들이 노력을 할 것인가의 반론 때문일 것이다. 하지만 장관이 장관에 임명되면서 많은 경우 어떠한 형태로건 미션을 부여받게 되고, 이를 실현하기 위해서 필요한 자원으로서의 예산은 길게 보았을 때 당해 정권이 의도한 정책을 구현할 수 있을 것인가의 문제와도 직결된다. 따라서 장관이 임명되고 중간에 사회적 혹은 정치적 이유로 물러나게 된다고 하더라도 본인이 재임한 당시에 처하게 되는 예산 과정에서 본인의 역할을 무시하기는 쉽지 않다. 본인이 재임해 있는 기간에 정부 내부에서 정부제출 예산안을 확정하거나 국회에 통과해서 예산을 통과시켜야 할 때 본인이 어떻게 될지 확실하지 않다고 완전히 관심을 끄거나 아무런 행동을 취하지 않는다는 것은 설득력이 떨어진다.

물론 부처의 성격에 따라서 예산을 사용한 사업의 크기보다는 부처 간의 조정역할을 하는 경우라면 어느 정도 관리의 우선 순위에서 밀릴 가능성이 있지만, 대부분의 경우 장관이 처한 상황에서 할 수 있는 최선을 다한다고 보는 것이 맞을 것이다. 미국의 경우에도 짧은 임기에 크게 보상이 없는 공직이지만, 많은 정치적 피임명자들은 정책에 영향을 미치려는 주요 유인 때문에 정부의 일을 하게 되는 경우가 많다(Wilson, 1989: 205). 이러한 유인은 정책을 수행하기 위한 부처 자원으로서의 예산에 대해서 결과적으로 영향력을 행사하지 않을 수는 있지만 영향력을 미치려는 시도는 충분히 할 수 있다고 추론해 볼 수 있다. 한국의 장관 역시 이와 크게 다르지 않을 것이다. 이러한 설명가능성은 본 연구의 분석에서 사용된 예산과 관련한 질문에 대한 각 장관들의 인터뷰 속에서도 확인할 수 있었다.

이러한 장관 연구에서의 “missing point”는 정광호·문명재 (2013: 117)

가 지적인 바와 같이 그동안의 연구가 “대부분 정책과정에 관해 제도중심의 연구를 해왔기 때문”이라는 점과 장관이라는 대상이 연구대상으로 접근하기 어렵다는 점 등이 그 이유가 될 것이다.

또한 예산 연구에서도 대체로 예산의 결정보형과 예산과정의 행위자의 행태와 상호작용에 대한 연구가 주를 이루고 있다. 여러 연구들이 예산의 결정이 계량적으로 어떻게 결정되는지에 대한 경향을 보여주고 있지만 이러한 결정에서 장관의 역할을 찾아보기는 어려우며, 행위자의 행태에 대한 연구 역시 대체로 관료의 행태 위주로 다루어지고 있다. 또한 예산 과정에서의 행위자 간 상호작용을 다루고 있는 연구에서도 부처를 하나의 단일한 개체로 취급하는 경우가 대부분이며, 장관 자체에 초점을 맞춘 연구는 찾아볼 수 없다.⁸⁾

따라서 본 연구에서는 이러한 문제의식 하에 장관을 예산과정의 주요 행위자로 보고, 이들이 어떠한 동기를 가지고 어떻게 행동하는지를 살펴보고자 한다. 이를 논의하기 위한 전제로서 장관이 가지는 개인적 영향력에 따라서 부처의 예산확보가 달라지는지에 대해서도 살펴봄으로서 예산과정의 주요 행위자로서의 장관의 살아있는 모습을 보여주는데 본 연구의 목적이 있다.

제2절 연구의 범위와 방법

본 연구는 한국의 예산과정의 행위자로서 장관이 예산과정에서 어떠한 영향을 미치는지에 목적이 있다. 이를 규명하기 위하여 본 연구는 크게 두 부분으로 구성되는데, 그 첫 번째는 장관이 예산과정에 영향을 미치는가를 일반적인 논의 수준에서 실제 예산 자료를 바탕으로 분석을 한다. 이를 통하여 장관이라는 행위자가 가지는 특성(예: 진직, 장관이 되기 전의 경험을 바탕으로 한 자원)이 부처의 예산 확보에 영향을 미치는가를 확인한다. 두 번째는 이러한 일반적인 자료를 통한 연구에서 도출되는 이야기에 더해 실제 장관이 부처 예산에 대하여 가지는 동기에 따라서 이들

8) 물론, 일부 연구에서는 행위자로서의 장관에 대하여 소개하는 경우는 있다. 하지만 이 경우 역시 말 그대로 소개에 그칠 뿐 이들이 어떠한 동기를 가지고 어떠한 전략으로 예산과정에서 역할을 하는지는 찾아볼 수 없다.

이 실제 취하는 예산에 대한 전략이 달라지고 이것이 예산 확보의 결과에 어떠한 영향을 미치는가에 대한 사례연구를 통하여 의미를 도출하고자 한다.

이를 위하여 본 연구는 다음과 같은 순서로 연구를 진행하였다. 먼저 관료제에 대한 정치적 통제를 이론적 배경으로 검토하면서 대통령의 정치적 임명으로부터 파생되는 대통령과 장관 사이의 대리인으로서의 역할과 부처의 장인 관리자로서의 양면적 역할이 요구됨을 확인한다. 이러한 역할에 대한 논쟁이 부처관리 중 예산관리에서도 나타날 수 있음을 살펴보고, 예산결정에 관한 이론과 선행연구를 통하여 예산결정 연구에서 행위자로서의 장관에 대한 실증연구가 제대로 이루어지지 않고 있다는 점을 보여줄 것이다. 또한 예산결정이론과 예산과정의 행위자에 대한 연구들을 검토하여, 정치와 행정의 중간지점에 있는 장관이 정치과정과 행정의 중심에 있는 예산에 어떤 태도를 가지고 어떤 전략을 구사하는지, 그리고 이러한 장관의 태도와 전략이 부처 예산에 어떤 영향을 미치는지에 대한 연구가 빠져있다는 것을 제시한다.

이러한 연구의 배경을 마련한 다음, 실제 예산자료와 역대 부처별 재임한 장관 자료를 활용하여 어떤 장관이 예산을 더 확보하였는지를 살펴보고, 이렇게 전체 자료를 통하여 확인한 결과가 가지는 의미와 한계를 확인한다. 그 다음으로는 장관에 대한 인터뷰 및 포럼 대담 자료, 언론기사 등의 질적 자료를 활용한 연구를 진행하는데, 이는 크게 두 부분으로 구성될 것이다. 첫째, 장관들의 부처 예산에 대한 동기와 이들의 전략을 사례연구를 통하여 살펴봄으로서 양적 연구에서 제시된 결과들이 가지는 의미를 확인하고, 여기서 설명하지 못한 부분들을 사례연구를 비롯한 질적 연구를 통하여 보여줄 것이다. 둘째, 이러한 장관들의 예산과정에서의 활동들이 과연 누구를 위한 대리인으로서 행동을 하는 것이라고 볼 수 있는지에 대한 가정을 제시하고, 이를 질적 자료에서 나타나는 증거들을 통하여 확인한다.

제2장 이론적 논의와 선행연구 검토

본 연구에서의 이론적 배경은 크게 관료제에 대한 정치적 통제와 그로 인한 장관의 역할의 양면성에 대한 논의와 예산의 결정에 대한 논의이다. 따라서 본 장에서는 다음과 같은 순서로 이론적 논의와 선행연구를 검토할 것이다. 크게 장관에 대한 논의와 예산에 대한 논의로 대별하고, 장관에 대한 이론적 논의는 다음과 같이 진행한다. 먼저 장관의 임명과 임명된 장관이 어떻게 행동할지, 어떻게 영향을 미칠지와 관련한 논리적 전제가 되는 “관료제에 대한 정치적 통제”를 중심으로 대통령의 정치적 임명과 주인대리인 이론을 검토한다. 다음으로는 장관론에 대한 일반적인 논의와 장관의 영향을 논의하기 위한 전제를 행정학의 이론을 중심으로 살펴볼 것이다.

예산에 대한 논의에서는 먼저 예산결정에 대한 기존의 이론을 검토하고, 예산과정을 구체적으로 제시한다. 다음으로는 예산과정의 행위자에 대한 연구를 검토하여, 관료 등의 예산행위자들이 어떤 행태를 보인다고 보는지를 살펴본다. 이러한 이론적 논의와 선행연구를 통하여 기존의 논의에서 예산과정에서의 장관의 영향과 태도 등에 대한 연구가 빠져있음을 확인한다. 이 과정을 통하여 본 연구가 가진 문제의식과 연구문제를 도출하고 본 연구에서 규명하고자 하는 가설을 제시한다.

제1절 관료제에 대한 정치적 통제

대통령이 어떤 장관을 어느 부처에 임명하는가의 문제는 전통적 이슈인 ‘관료제에 대한 정치적 통제(political control of bureaucracy)’와 연결된다. 행정학의 흐름 속에서 정치와 행정을 이원적으로 볼 것인지 일원적으로 볼 것인지는 시간의 흐름과 사회경제적 여건의 변화, 나라별 차이 등으로 인하여 변화가 있어왔다.⁹⁾ 한국이 도입한 대의 민주주의 체제가 기본적으로 가정하고 있는 것은 민주적 정당성이 있는 선출직 공직자에 의해서 행정조직이 통제되는 시스템이다. 즉, 관료제에 대한 정치적 통제

9) 정정길 (2005: 32-116)에서 행정학의 발달사를 정치와 행정의 분리가 시작된 이후 일원론의 논의가 제시되고 이후 행정학의 다양화, 그 이후의 논의에 대해서 자세하게 다루고 있다.

는 관료가 법이나 입법자 혹은 선출직 공직자에 순응 혹은 반응하는가에 대한 질문을 바탕으로 하고 있는 것이다(Frederickson & Smith, 2003: 15). 이러한 관료에 대한 통제 수단으로서 관료제의 최상위에 위치하는 장관을 대통령이 임명하는 것은 이러한 관료제에 대한 정치적 통제 문제의 중심에 서 있다고 볼 수 있는데, 이는 이 이론이 정치행정이원론(the politics-administration dichotomy)의 일정 부분을 수용하고 있기 때문이다.

관료제에서 장관이라는 자리는 정치와 행정이 만나는 지점에 위치한다. 즉, 관료제의 최상위에 존재하면서 관료제에 속한 일종의 “안개지대(blurring sector)”에 위치하는 것이다. 이는 국민들에 의해 선출된 선출직 공직자에 의해서 행정이 돌아가게 되는 위로부터의 민주주의(overhead democracy)의 원칙에서 파생한다. 한국에서의 장관이라는 직(職)의 위치 역시 이러한 중간 지대에 존재하면서 대통령의 정책의지를 실현하기 위한 대리인이자, 부처 관리의 수장으로서 행정의 최상위에 위치한다. 따라서 장관이 역할을 수행함에 있어서 어떻게 행동하는가, 그리고 이러한 행동에 따라서 관리의 결과가 달라질 수 있는가를 살펴보기 위해서는 정치적 임명의 논의를 먼저 살펴보고, 이러한 정치적 임명이라는 기제가 필연적으로 직면하게 되는 ‘주인 대리인’의 문제를 검토해야 할 것이다.

1. 정치행정 이원론과 정치적 임명

정치와 행정의 분리가 처음 행정학에서 논의된 것은 우드로 윌슨이 지적인 바와 같이 “정치는 행정에 간섭해서는 안 되며 행정도 정치에 간섭해서는 안 된다”라는 명제로부터 시작되었다. 이러한 이원론의 입장은 각각 다른 이유이기는 하지만 왈도와 사이먼 등에 의해서 비판을 받게 되어 1950-70년대에는 일원론이 입장을 받아들게 되고, 1980년대 이후에 다시 이원론의 시각이 제시되며, 바로 여기에 관료제에 대한 정치적 통제를 찾아 볼 수 있다(Frederickson & Smith, 2003: 16). 이러한 시각은 행정은 정치라고 보는 입장(Waldo, 1948)에서 주장하는 바와 같이 실제로 행정이 정치와 분리된 기술적·가치중립적인 행위인 것은 아니라는 관료정치이론의 관점과 대비된다고 볼 수 있다(Frederickson & Smith, 2003: 41). 관료정치이론에서는 정부의 결정은 이해관계가 있는 정치적 행위자들 사이의

홍정과 협상의 산물로 보며, 집행부 안에서 관료 역시 정치적 행위를 통하여 정책형성 등의 역할을 하게 된다고 주장한다(Frederickson & Smith, 2003: 41-48). 이러한 관료정치는 관료가 정치영역의 힘을 빌어 사익을 추구하고 정치적 중립성을 위반하는 등의 부정적인 행태를 지칭하는 “관료의 정치화(politicization of bureaucracy)”와는 다른 것으로(김경은, 2014: 35), 가치의 권위적 배분에 해당하는 정치적 결정으로서 정책형성의 역할을 하는 것을 의미한다. 이러한 관료제에 대한 정치적 통제와 관료정치이론은 장관이 직면하게 되는 여러 어려움과 도전을 설명하는데 유용한 이론적 기반이 된다.

“위로부터의 민주주의(overhead democracy)”(Redford, 1969: 70)에서 국민들이 직접 뽑은 대표인 대통령이 관료제의 최상위의 장관을 임명하는 것 역시 이러한 위로부터의 민주주의 원칙에 의해서 이루어지는 것이다. 이러한 대통령의 정치적 임명에 대한 논의는 대통령제 하에서 정치와 행정의 문제를 이야기할 때 빠지지 않고 거론되는 이슈이다. 흔히 정치적 임명(political appointment)은 국가권력구조에 따라 차이가 있지만 대체로 “대통령, 내각총리, 혹은 장관이 국정을 수행하는데 필요한 중요한 핵심직위에 필요한 인력을 일반 직업공무원의 경우와는 달리 공개경쟁을 거치지 않고 국정책임자의 선호에 따라 정치적으로 임명하는 것”(김판석, 2005: 3)을 의미한다. 대통령이 취임하면서 자신이 내세운 공약을 실현하고 이를 정책으로 만들기 위해서는 관련 입법과 예산의 지원을 받아야 한다. 이러한 일련의 과정들은 일차적으로는 정부 각 부처 내에서 입법안을 마련하고, 이를 위한 예산을 확보하는데 성공하여야 한다. 이후 국회에 법안이나 예산이 제출된 후 동의를 얻어야 실제 정책을 시행할 수 있게 되는 것이다. 이러한 과정을 이루기 위한 첫 단계로서 어떤 사람을 어떤 자리에 앉힐 것이냐는 중대한 과제가 아닐 수 없다.

보통 장관의 임명 기준은 국가의 정치형태나 부처의 성격, 임명권자의 동기에 따라서 달라지는데(박종민, 1996: 38), 선행연구는 대통령의 정치적 자산 증가, 정책적 혹은 상징적 대표성, 정책전문가, 행정가 내지는 조직관리자, 관리자적 지도력, 행정능률성 등을 제시하고 있다(Fenno, 1959; Wyszomirsky, 1989; 박경효, 1995; 하태권, 1995; 민병익·이시원, 2007 등).

또한 Neustadt (1990)의 지적과 같이, 이러한 일련의 과정들이 민주화

가 진행되면서 점점 대통령이 자신의 의지에 따라서 실현하는데 있어서 많은 실질적·제도적 제약이 따르게 된다. 따라서 실질적으로 활용할 수 있는 자원인 인사권을 행사하여 자신이 원하는 정책의 방향과 이념을 실현시키기 위한 수단으로 이러한 생각을 같이하는 사람들인 핵심 참모나 장관 등에 많이 의존하게 되는 것이다(김병섭·박상희, 2010: 94). 따라서 대통령은 자신의 정책의도를 실현하는데 필요한 기술이나 경험을 갖춘 적합한 인물을 찾는 방식으로 정치적 임명을 하게 되는데(Pfiffner, 2001), 한국에서 대표적인 정치적 피임명자는 각 부처의 장관이다. 미국의 경우에도 대통령이 자신의 아젠다를 실현하기 위해서 저항하는 관료들을 통제하기 위한 수단으로 정치적으로 기관장을 임명하게 된다는 점은 잘 알려져 있다(Wood & Waterman, 1991; 1993).

하지만 이렇게 임명권자의 의도가 반드시 지켜질 것인가? 제도의 설계가 그렇다고 하더라도 운영에 있어서는 다른 양상이 나타날 가능성이 있다.

미국에서도 각 부 장관(cabinet secretary)을 임명할 때, 이론적으로는 대통령과 장관 사이에 선호가 일치할 것이라는 가정 하에 연구를 해왔지만(예: Nathan, 1983; Waterman, 1989; Ferejohn & Shipan, 1990; Epstein & O'Halloran, 1999), 이러한 이론적 전제에도 불구하고 모든 경우에 대통령과 의견이 반드시 일치하지는 않을 수 있다고 이야기하고 있다(Fenno, 1956; Neustadt, 1980; Krause, 1999 등). 일치할 것이라고 가정하는 입장에서는 대통령이 자신이 선택하는 만큼 자신의 정책에 대한 선호를 따르는 행정부를 구성하는 일종의 전략인 “행정적 대통령직(administrative presidency)”을 가지고 있다는 제도적 설계의 원리를 내세우고 있다(Nathan, 1983). 그러나 장관은 대통령에 대한 정치적 반응성만을 가진 존재가 아니며, 부처 내의 직업 관료들과의 관계, 의회와의 관계 등 행정적·정치적으로 다양한 관계에 처하게 된다(Fenno, 1956). 더구나 한국처럼 장관이 국회의원 겸직이 된다면, 직업 관료의 비율이 높은 나라라면 미국의 경우보다 더 복잡한 양상이 나타날 수 있을 것이다.

Wilson (1989: 198)이 지적하는 바와 같이 대통령이 어떤 정책 목표를 달성하기 위한 의도로 부처의 장을 임명하여 그 의도를 달성하는 것이 가끔 일어날 수도 있겠지만, 대체로 대통령의 의지를 피임명자가 추구하게 할 명확한 아이디어가 없을 수 있는 것이다. 또한 피임명자인 장관의 부

처 관리가 의도한 대로 되기 위해서 관료들의 순응을 확보해야 하는데, 이것 역시 또 하나의 과제가 된다. 여러 학자들은 이러한 관료제에 대한 정치적 통제는 정치적인 환경과 대통령의 우선순위에 의해서 제한되고, 정치적 피임명자와 직업 관료 출신 고위직 사이의 역동적인 관계를 포함하고 있다고 지적한다(Brewer, 2000: 69). 이는 관료제에 대한 정치적 통제에서 통제의 기제가 제대로 작동될지에 대한 논의인 주인대리인 이론의 논의와 연결된다.

2. 주인대리인 이론

주인대리인이론(principal-agent theory)은 경제학 분야의 Jensen & Meckling (1976)에 의하여 처음 제시되어 대리인 이론 또는 주인대리인 모형이라고도 불린다. 이후 행정학을 비롯한 사회과학 전반에 확대 적용되어, 주인과 대리인의 행동을 설명하는 기초 틀로서 선출직에 대한 관료제의 관계에 대한 확장된 연구로 이어지고 있다(Waterman & Meier, 1998). 오석홍 (2011)은 (주인)대리인이론을 소개하면서 해당 이론의 연구 과제가 제약요인과 통제방안의 두 가지 분야로 나누어질 수 있음을 제시하였다. 선행연구에서 제시된 제약요인들은 합리성의 제약, 정보비대칭성, 기회주의적 행동, 자산특정성, 소수독점이 제시되고 이를 위한 통제방안으로는 유인기제, 관료적 통제, 시장적 통제, 규범과 신념의 내재화 등에 관한 방법들이 제시되고 있다(오석홍, 2011: 56-57). 이러한 관점에서 주인대리인 이론의 중심의제는 대리인의 정보와 행동을 주인이 감시하는 것이 어렵다는 점이다. 곧 주인과 대리인 사이의 정보 비대칭(information asymmetry)으로 인하여 주인이 대리인의 행동을 감시하지 못한다는 점에 있다.

이러한 관점을 정치적 임명자와 피임명자 사이에서 잘 설명하고 있는 Wilson(1989: 199-200)의 연구에서는 임명자의 입장에서 보면 피임명자인 기관장은 관료들이나 이익집단에 신념을 버리고 이들과 같이 행동하게 되고, 피임명자의 입장에서 보면 대통령 등의 임명자들이 자신들을 지원할 것이라는 약속을 저버리고 의회나 언론과의 싸움이 있을 때 뒤로 숨어버린다고 설명하고 있다.

하지만 이러한 관점은 주인대리인 이론이 제시하는 전제를 단일 국면

으로 해석할 때 가능한 것이며, 실제 선출직과 관료의 관계의 적용에서 다른 이야기의 가능성도 있다. Waterman & Meier (1998)는 주인대리인 이론에서의 논의를 주인의 정보수준과 대리인의 정보수준이라는 기준과 주인과 대리인 사이의 목표상충(goal conflict)의 유무에 따라서 8가지 유형의 가능성을 제시하였다. 관료제에 대한 정치적 통제가 문제가 되는 상황은 목표가 상충되는 상황에서 주인보다 대리인이 정보를 더 가지고 있거나 둘 다 많이 가지고 있을 때의 두 가지 경우에서만 대리인에 대한 주인의 통제가 중요한 이슈가 된다. 이러한 논의는 선출직인 대통령과 임명직인 장관, 임명된 장관과 관료 사이의 관계에서도 적용될 수 있다. 특히 장관은 대통령과의 관계에서는 대리인이면서도 정부 부처의 관료에 대해서는 주인의 역할을 하게 된다. Waterman & Meier (1998)의 연구에서는 대리인에게 복수의 주인(multiple principals)이 있을 수 있다는(예를 들면, 관료 위에 장관, 대통령, 더 나아가 국민) 논의를 하면서 기존의 주인대리인 이론에서의 가정들을 실제 관료제를 바라보는 관점에서 재해석하고 있는 것이다.

이러한 주인대리인 이론은 본 연구에서 다루고 있는 장관들의 전직이나 특성에 따라서 이들이 처하게 되는 대통령과의 관계, 관료와의 관계에 대한 다른 측면들을 포착하는데 논의의 바탕이 될 수 있다. 장관들이 임명권자인 대통령의 입장에서 부처 운영을 국정운영의 기초와 조화를 도모하려는 것이 아니라 관료에 포획되어 부처의 이해관계를 대변하는 대리인이 될 수도 있으며(Wilson, 1989: 198), 대통령의 국정운영의 흐름을 제대로 읽고 대통령의 정책의지를 반영하기 위하여 노력할 수도 있다(민병익·이시원, 2007: 14). 또는 부처의 대리인도 아닌 관료의 중립적 입장에서 국민들을 대변하는 대리인이 될 수도 있다. 어떤 유인으로 임명된 장관이 보다 더 대통령의 의지를 잘 구현해낼 것인가는 임명자인 대통령의 입장에서나 부처 정책의 성공이 국가전체를 보았을 때도 바람직할 수 있다는 측면에서 의미가 있을 것으로 보인다.

제2절 장관의 역할, 태도 및 영향

1. 장관의 역할론

대통령제를 취하고 있는 한국의 권력구조에서 장관의 법·제도상 지위는 정치적 피임명자(political appointee) 내지는 정무직 공무원(political executive)이다. 국민들이 선출한 민주적 정당성 있는 대통령과 이러한 대통령과 뜻을 같이하는 정치적 피임명자인 장관이 관료제인 행정부를 통제하여 궁극적으로 국민의 뜻을 실현하게 하는 위로부터의 민주주의가 이 제도를 설계한 원리인 것이다(Nathan, 1983).¹⁰⁾ 제도의 설계가 이러했다고 하더라도 실제로 장관이 어떻게 행동하는가는 또 다른 문제이다.

그렇다면 장관은 어떤 역할을 하는가? 이에 대한 논의는 정부형태와 관련된 제도적 맥락과 국가별 맥락에 따라서 달라진다. 대통령제를 취하고 있는 미국의 경우와 의원내각제를 취하고 있는 영국 등 유럽 국가들의 경우, 공식적 명칭부터 다르다. 대표적인 국가를 비교해 보면, 미국은 ‘cabinet secretary’, 영국은 ‘minister’인데, 한국의 장관은 영어로 번역할 때 보통 ‘minister’라고 칭하지만, 정부형태 상으로 대통령제를 취하면서 의원내각제의 요소를 가미하고 있는 특성을 반영하는 것이라고 볼 수 있다. 실제로는 대통령제 하에서 대통령이 임명권자이면서 국회의 동의를 받는 지위의 장관은 정치적 피임명자(political appointee)이자 부처의 관리자로서의 지위를 가지고 있다.

본 연구에서는 장관의 역할에 대한 문헌검토를 위하여 다음과 같이 기존 연구를 검색하고 분석하였다. 먼저, 국내문헌의 경우에는 학술데이터 검색사이트(RISS, 한국학술정보 KIS, Dbpia 등)를 통하여 검색하였으며, 국외문헌의 경우에는 구글 스칼라(Google Scholar), EBSCO, ProQuest, JSTORE 등의 학술정보 검색 사이트에서 제목, 키워드, 초록에 대하여 ‘minister’, ‘political appointee’, ‘political executives’, ‘(cabinet) secretary’ 등을 중심으로 검색하였다. 또한 이와 함께, ‘role’, ‘responsibility’ 등의 단어와 복합적으로 상세검색을 통하여 검토하였다.

10) 물론 이러한 위로부터의 민주주의 원리는 다원주의 하에서 이익집단의 활성화와 관료집단과 이익집단의 결탁 등으로 인한 부작용을 막기 위한 현실적 이유가 있는 제도적 설계라고 볼 수 있다. 이와 관련한 내용은 본론에 들어가서 추가적으로 논의하도록 한다.

이러한 검색과 분석 과정을 통하여 선택한 문헌을 전체적으로 검토한 결과, 장관의 역할에 대한 논의는 크게 ‘정치적 피임명자’로서의 역할과 ‘부처의 관리자’로서의 역할로 나눌 수 있다는 결론을 도출하였다. 즉, 대통령의 정치적 임명에 방점을 둔 정치가의 역할과 대통령이 임명했지만 내부 관리자로서의 역할을 중시하는 관리자 내지는 행정가의 역할이다. 대체로 외부출신 장관이 전자의 역할을 담당할 것으로, 내부출신인 관료 출신들이 후자의 역할을 하게 될 것으로 예측한다.

이러한 문헌에 대하여 국내외 문헌이 보이고 있는 장관의 역할에 대한 연구와 이러한 장관의 역할 수행의 효과성에 대한 연구를 중심으로 검토하면 다음과 같다.

1) 장관의 역할에 대한 논의

장관의 역할은 각 부처의 인사와 예산에 관한 권한을 배경으로 주요 의사결정이나 부처의 정책을 결정하는 자리에 있다(박동서 등 2003: 216). 그런 만큼 장관연구에서 이들의 역할에 대한 분류하거나 검토하는 연구가 차지하는 비중은 매우 높다(예: Heady, 1974; Kaufman, 1981; Terry, 1995; Andeweg, 2000; Di Francesco, 2012; Marsh, et al., 2002; Radin, 2002; Rhodes, 2005; Lee, et al., 2010; 안병영, 2003; 김광웅 등, 2007 등). 내각의 구성원으로서의 장관은 임명권자의 의사를 전달받아 부처의 정책을 총괄하는 정치행정의 대리인이며, 이때 장관의 역할은 국정운영의 성과에 큰 영향을 주게 된다(김광웅 등, 2007: 25). 따라서 각 행정부의 장으로서 장관의 행정적 위상은 매우 중요한 학문적 함의를 가진다고 볼 수 있다(박동서 등, 2003: 216).

대표적인 연구에서 제시된 역할을 살펴보면 다음과 같다.

캐나다, 호주, 영국, 네덜란드, 미국의 5개국의 장관 역할을 비교분석한 Heady(1974)의 연구에서는 장관의 역할을 부처의 정책리더십, 부처 관리, 내각에서의 역할, 정당과 의회에 대한 역할, 공공관계에서의 역할, 대표자로서의 역할의 6가지로 소개하고 있다. 특히 그의 연구에서는 장관의 역할을 이야기하면서 리더십 방법론의 사회학(sociology of leadership method)로서 장관의 사회적 출신이 그의 정책에 대한 선호를 보여준다고 보고, 중산층 출신이라면 중산층의 이해에 부합하는 정책을 추진하게 된

다고 주장하고 있다(Heady, 1974: 66). 또한 장관의 역할을 잘 수행하기 위한 기술(skill)에 대해서도 제시하는데 여기에서 소개되는 것이 바로 정치적 중량(political weight)로서 의회 기술, 위원회 기술, 협상과 중개기술이다(Heady, 1974: 67). 따라서 어떤 장관이나에 따라서 그 부처의 정책의 방향성이나 성공 여부가 영향을 받을 수 있다는 것을 가정해볼 수 있다. Heady (1974: 67)는 장관의 교육이나 직업적 배경이 장관의 특정 정책 영역에 대한 실질적이고 전문화된 지식에 영향을 미치게 된다고도 주장하고 있다.

Marsh et al.(2000)의 연구에서는 장관 22명, 공무원 146명에 대한 인터뷰를 실시하고, 장관의 역할을 4가지로 재구성하였다. 이들은 장관의 역할에 대하여 “첫째, 이전보다 공공관계(public relations)에서의 역할이 강조되며, 둘째, 이전의 연구에서 제시된 것에 비해서 정책형성(policy making) 역할이 가장 중요하고, 셋째, 특별 고문(special advisers) 등이 증가하여 정치적 역할이 더욱 더 복잡해졌으며, 넷째, 유럽과의 관계가 중요해졌다”고 제시하고 있다(Marsh et al., 2000: 320).

미국의 경우에는 장관직인 ‘장관(cabinet) secretary’ 자체에 대한 연구보다는 주로 ‘정치적 피임명자 내지는 정치행정부(political appointee or political executives)’의 역할에 대한 논쟁이 이루어지고 있다. 따라서 대통령제이지만 내각책임제의 요소(예: 국회의원의 내각 겸직 가능)를 가지고 있는 한국의 장관과는 단일선상에서 비교하기는 어렵다.

한국의 장관은 정치와 행정의 중간 지점인 정치적 피임명자이며, 제도상의 위치로는 총리를 제외하고는 정치적으로 임명되는 관료 중에 가장 높은 지위에 있다고 볼 수 있다. 이러한 지위는 국민들의 선거에 의해 선출되어 민주적 정당성을 직접적으로 가지는 지위가 아니라는 점에서 대통령이나 국회의원과 다르며, 정치적 피임명자라는 점에서 직업 관료와 구분된다(안병영, 2003: 1). 정치적 피임명자에의 역할을 Heclo (1977: 7)는 정치적 리더십의 측면으로 접근하여 “목표를 설정하고, 방향을 설정하고 바람막이 역할(heat-taking)”을 해야 한다고 하였으며, 일부 연구에서는 대통령과 정책 의제를 실질적 혹은 이념적으로 공유하고, 대통령의 정치적 선호에 맞추어서 이들이 부처에 가서 규칙이나 예산, 구조 등을 대통령의 정책목표에 맞추어 변화시키기를 기대하는데 그 존재 의의를 찾기도 한다(Heclo, 1975; Nathan, 1975, 1983; Durant & Warber, 2001: 222).

하지만 한국에서는 정치적 피임명자이기는 하지만 관료 출신이 상대적으로 많은 비율을 차지해왔고, 사람들의 머리 속에는 행정가로서의 장관이 각인되어 있는 것이 사실이다(안병영, 2003: 1-2).¹¹⁾ 따라서 장관이 어떠한 역할을 해야 하는가의 논의의 기저에는 장관의 정치적 측면과 행정적 측면이 함께 깔려있다. 이러한 장관의 역할은 국정 전반에 대한 “공유적 책임”과 소관 부처에 대한 “집중적 책임”을 지는 것으로 나타난다(안병영, 2003: 1).

장관이 정치인인가 행정인인가의 논쟁은 두 가지 측면의 논의로 나누어 볼 수 있다. 첫 번째 면은 임명의 측면에서 장관의 출신과 임명 배경을 기준으로 하여 정치적 피임명자이나 내부 전문가인 관료이냐의 문제이다. 두 번째 면은 임명 이후 그렇다면 장관은 어떤 역할을 해야 하는가의 문제이다. 첫 번째 논의는 현실에서 대통령이 실제로 어떤 배경의 인물을 장관으로 임명하고, 또 임명해야 하는가이다. 두 번째는 실제로 출신 배경이 어떠한 간에 행정부 내에서 어떤 역할을 해야 하는가의 논의인데, 장관이 부처의 이익을 대변하는 관료제의 한 부분으로서 역할을 해야 하는지 아니면, 대통령의 의지를 이어받아 국정의 원활한 운영과 대통령의 정책의지를 수행하기 위해서 초(超)부처적인 시각을 가지고 보는 행위자인가이다.

첫 번째 관점은 대통령이 장관을 내부관료로 임명하는가 그렇지 않는가이며, 이는 전직이라는 직업군의 특성에 따라서 장관의 성향이나 관리스타일이 달라지는가와 연결된다. 아래 기사는 장관들과 함께 일을 했던 직업 관료들이 이야기한 장관들의 출신별 업무스타일에 대한 이야기이다. 이들의 증언 중에 몇 가지 전직별로 살펴보면, 직업 관료 출신의 장관들은 “신중형”이지만 박력이 떨어지고, 정치인 출신은 “인기위주형”으로 안되는 일이 없고 대범한 반면, 실무에 무관심하고 즉흥적이고 시행착오가 많은 것으로 보았다. 반면, 학자 출신은 “이론형”으로 추진력이 약하지만 업무처리에서 매우 합리적이어서 무리가 없다고 평가한다.

11) 이러한 현상의 이유에 대해서 안병영 전 교육부장관은 다음과 같은 이유를 들고 있다. 첫째, 장관들이 대통령제 하에서 핵심집행부(the core executives)에서 일한다는 점, 둘째, 대부분의 장관들이 직업적 배경이 정치인이 아니라는 점, 셋째, 오랫동안의 권위주의 체제 하에서 탈정치화된 제도적 배경 속에서 일을 해왔다는 점이 그 이유이다(안병영, (2003:1-2).

평소 가까이서 장관을 보필해온 직업 관료들의 말을 빌리면 장관들의 업무스타일은 입각 전 출신경력에 따라 확연히 구분된다고 한다.

우선 직업 관료 출신은 신중형으로 실무 면에서는 매우 밝아 받들기가 편하지만 신중이 지나쳐 때로는 부정적이고 소극적이어서 박력이 떨어진다. 군출신 장관은 공격형으로 박력이 있어 추진력은 강하나 이 때문에 무리수가 많고 업무에 어두우며 지나치게 권위주의적이다.

그런가하면 정치인 출신은 인기위주형으로 매사 긍정적이고 선이 굵어 안 되는 일이 없고 대범한 반면 실무에 무관심하고 즉흥적이고 인기위주여서 시행착오가 많다. 또 학자출신은 이론형으로 언제나 이론이 실제보다 앞서 말이 많고 진부하며 추진력이 약하지만 업무처리에 있어서만은 매우 합리적이어서 무리가 없다. 끝으로 언론인 출신은 자기과시형으로 머리회전이 빠르고 순발력이 있어 업무파악이 빠르다. 그러나 독선이 심해 앞에 나서기를 좋아하고 기회주의적인데다 떠벌려놓기를 잘해 시행착오가 잦으며 부하를 사랑할 줄 모른다.

“힘 있는 장관, 힘 없는 장관”

출처: 국민일보. 1993. 6. 24일자

따라서 장관이 어떤 출신이냐에 따라서 장관들의 업무 추진이나 부처 관리, 외부 관리 등의 양태가 달라질 가능성은 쉽게 추측할 수 있다.

앞서 소개한 두 가지 관점 중에서 두 번째 관점은 행정학에서 지속적으로 논의가 되고 있는 정치적 피임명자의 존재를 공공부문 관리에서 도움이 되는 것인가 그렇지 않은 것인가에 대한 이슈와 연결된다. 여러 학자들은 정치적 피임명자를 부처의 최고 수장으로 삼는 것에 대해서 부정적·긍정적 입장을 피력해왔다(Rourke, 1984; Pfiffner, 1987; Durant, 1990; Cohen, 1998; Light, 2000; Yoshimoto, 2006; Lewis, 2008 등). 물론 이 두 번째 관점은 첫 번째의 “출신이 어떠한가”의 논의와도 연결되는 문제이다.

즉, 실제 어떤 직업 배경을 가진 사람이 장관으로 임명되는가의 문제가 어떻게 행동하는가의 문제와도 연결될 가능성이 있다는 것이다. 장관의 전직은 크게 보면, 내부 출신과 외부 출신으로 나눌 수 있으며, 외부 출신은 정치인 출신과 외부전문가 출신(예: 학계, 법조계, 시민단체 등)으로 세분될 수 있다. 이렇게 전직에 따라서 장관이 가지는 경향성에 대한 논의는 많이 이루어지고 있다. 전반적으로는 정치인과 관료출신을 대립적으로 보고 논의들이 진행되면서 외부 전문가 출신에 대한 이야기도 함께

이루어지고 있다. 정치인 출신일 경우에는 상대적으로 대통령의 국정의지를 반영하려 하는데서 나오는 강한 정치성을 보일 가능성이 있고, 관료 출신일 경우에는 상대적으로 정치성이 약할 수 있다는 논리이다. 장관의 출신배경에 대한 대표적인 저서인 Blondel(1991)의 연구에서는 서유럽에서의 장관의 전직과 장관 재임 후의 직에 대해서 자세히 다루고 있다. 한국의 연구에서도 장관의 전직이 무엇이나에 따라서 달라지는 성향에 대한 예를 찾아볼 수 있다. 안병영(2001: 38)은 “정치인 출신 장관은 대체로 정치적 감수성이 예민하고, 정책목표에 대한 열정과 헌신이 뛰어나다. 반면, 관료출신인 경우, 정책전문성과 부처관리능력이 상대적으로 우월하나, 정치적 문제해결능력이 약하고 현상유지에 집착하는 성향이 강하다. 외부전문가를 영입하는 경우, 전문성은 강하나, 정책과정 전반에 관한 이해가 부족하고 관료조직의 속성을 제대로 파악하지 못하므로, 자칫 초기 적응 및 학습과정에 적지 않은 시간과 노력을 소요하게 된다”라고 장관의 전직에 따른 차이를 기술하고 있다. 최근의 연구에서도 정치인들은 정책 분야에 대해서는 전문성이 떨어지지만 부처의 근거지(turf)를 지키고 더 많은 예산확보를 위해서 로비를 할 만한 네트워크가 있는 반면, 관료 출신들의 경우에는 부처의 정책 영역에 대한 지식이 더 갖춰져 있고 경험이 더 많다고 평가한다(Hahm, et al., 2014: 210-211).

정치적 피임명자의 경력이 갖는 강점과 약점에 대해 논의하고 있는 Cohen (1998)의 연구에서는 각 경력별로 조직 및 관리적 측면과 정치 및 정책 측면으로 나누어서 장단점을 제시하고 있다. 이 중에서 외부 전문가로서 법률가, 의원, 학자의 범주를 중심으로 보면, 다음 표와 같다.

<표 1> 정치적 피임명자 경력의 강점과 약점

전직	조직적·관리적 측면	정치적·정책적 측면
법조인	개별 사례를 취급하고 개인 고객을 응대, 행정은 타인에게 위임	광범위한 시각과 전략화 역량은 미흡
의원	작은 규모의 스텝진을 이끌고 부하에게 감독책임을 맡김	뛰어난 협상, 타협 능력, 정치적 생존을 위해 선거에 몰두하여 단기적 시각을 가짐

학자	대규모 복잡한 관료조직 관리에 부적합	훌륭한 분석력과 평가력을 보유 하지만 타협과 소통 능력은 결 여됨
----	-------------------------	--

출처: 김정은(2014: 52) 일부 재인용

정치인 출신이 잘 나가는 이유에 대한 한 언론의 기사¹²⁾에서는 아래와 같이 이야기하고 있다.

“청와대가 지난달 일반인을 대상으로 한 장관 정책 수행도에 대한 여론조사에서 최경환 지식경제부 장관이 1위, 맹형규 행정안전부 장관이 2위, 진수희 보건복지부 장관이 4위를 차지하는 등 정치인이 대거 상위권에 포진했다. 이전 몇 차례 장관 정책 수행 평가에서도 정치인 출신 장관들은 교수나 공무원 출신 장관들보다 높은 평점을 받았다.”

(한국경제 2010. 12. 24일자 보도)

이에 대해서 기사에서는 정치인 출신 장관이 이러한 긍정적인 평가를 받는 이유에 대해서 수많은 선거를 통한 지역구 조직 관리와 당내계파 경험 등을 통해 얻은 조직관리 노하우는 타 직종을 압도하는 “뛰어난 조직 장악력”, “정책결정에 큰 영향을 미치는 유력 정치인들과의 친분”, “정치권의 외압으로부터 비교적 자유로움” 등을 꼽고 있다.

이러한 장관의 전직에 따른 차이는 장관의 역할에 대한 기대에 대한 차이로도 연결된다. 정치적 경험을 통한 자원을 확보한 정치인에게는 아무래도 정치력을 발휘하는 쪽으로 강점이 발견되게, 관료적 경험이 많은 관료출신에게는 조직 내부 관리를 잘 하는 강점이 발견되기를 바랄 것이다. 또한 외부 전문가의 경우에는 일부 정책 영역에 맞지 않지만 정치적 헌신에 대한 대가로 장관 자리를 주는 것이 아닌 이상 해당 부처 정책에 대한 전문성을 발휘하여 정책적 아이디어를 제시하고 이를 수행해 나가기를 바랄 것이다. 하지만 이러한 역할에 대한 기대가 행동을 나타내는 것은 또 다른 문제가 될 수 있다. 임명권과 피임명자 사이의 목표나 동기가 서로 다르다면, 앞선 이론적 논의에서 다룬 주인대리인 문제가 발생하게 된다. 정치인이 자신의 차후 더 높은 자리를 위해서 거쳐 가는 자리로 생각하고 행동하거나(예: 국회의원인 경우 재선이나 대권 등), 관료들이 조

12) 한국경제. “정치인 출신 장관이 잘 나가는 이유”(2010. 12. 24일자 보도)

<http://www.hankyung.com/news/app/newsview.php?aid=2010122348371>(접속일 2016. 11. 10)

직 관리를 관료들의 입장에서 조직의 이익을 위해서 행동하는 경우, 역할 기대가 반드시 그러한 역할을 수행하는 것을 나타나기 어려운 경우가 많다. 따라서 장관이 가지는 전직에 따라서 역할에 대한 태도가 어떻게 나타나는지, 그리고 이러한 태도 이후에 나타나는 부처 예산에 대한 태도, 영향력을 미치려는 전략 등을 실제 장관을 재임한 인물들의 이야기를 중심으로 정리하는 것은 중요한 작업이 될 것이다.

2) 장관의 태도에 대한 논의

관료들의 행태에 대한 유형화는 Downs (1967) 등에 의해서 제시되어 과연 관료들이 어떻게 행동하는가에 대한 질문에 답하고자 하였다. 관료 중에서 정치적 피임명자의 태도에 대해서는 Heclo (1977)의 저작인 “*이방인들의 정부(A Government of Strangers)*”에서 직업관료 출신 관리자와의 비교를 중심으로 시작되었다.

이후 학자들에 의해서 이들 사이에는 “정치적 이념 (political ideology)”, “시계(Time horizon)”, “충성심(Loyalty)”라는 세 가지 측면에서 차이를 보인다고 지적하고 있다(Brewer, 2000: 71-72). 이러한 차이를 중심으로 하여 실제 이들의 행태나 태도 역시 달라진다고 보는데, 대체로 정치적 피임명자들은 다운스가 이야기한 “등반가형(climber)”나 “열정형(zealot)”의 행태를, 직업관료 출신들은 조직을 지지하는 “옹호자형(advocate)”의 행태를 더 많이 보였다고 지적하고 있다(Brewer, 2000: 81). 이러한 관료 행태를 중심으로 이루어진 연구들은 이후 논의될 예산 과정에서의 행위자의 행태와도 연결되는 측면이 있다.

3) 논의의 검토

이상에서 검토한 결과, 정치적 피임명자인 장관이나 기관장에 대한 연구에서는 대부분이 임명된 이들이 임명권자인 대통령이나 직업 관료들과 어떠한 관계를 갖는지에 대해서 초점을 맞추는 경우가 많으며(예: Piffner, 1987; Brewer, 2000; 김경은, 2015 등), 그렇지 않다면 이러한 기관장들의 전직에 따라서 기관의 성과가 달라지는가에 대해 연구가 진행되어 왔다(예: Gilmour & Lewis, 2006; Lewis, 2007 등). 따라서 이들의 출신배경에

따라서 달리지는 대통령과의 관계, 관료들과의 관계에 대해서는 크게 조명을 받지 못했다고 볼 수 있다.

따라서 본 연구에서는 이러한 여러 연구를 종합하여 장관의 전직을 중심으로 하여 ‘관료(내지 관리자형)’, ‘정치가’, ‘전문가’의 세 가지 유형으로 분류하여 이들이 예산과정에서 과연 누구의 대리인으로 행동하는지, 어떻게 다른 태도와 관리전략을 보이는지를 살펴보려고 한다.

2. 장관의 역할의 효과성과 영향

이러한 장관의 역할에 대한 연구에서 도출되는 결론은 장관이 정치적·행정적 측면의 이중적인 역할을 부여받고, 정치적 반응성과 행정적 능력이라는 동시에 달성하기 어려운 능력 내지 역량을 요구 받는다는 것이다. 따라서 장관이 유능 하나 그렇지 않느냐를 판단하는 것은 고도의 복잡한 역동성(dynamics)을 고려하지 않고는 쉽게 판단하기 어렵다.

이러한 역할의 효과성이나 영향에 대한 논의의 전제는 과연 “장관이 중요한가(Do ministers matter)?”의 이슈이다. 이는 장관 자체뿐만 아니라 “조직의 리더 자체가 중요한가? 리더의 관리가 중요한가?”라는 조직론의 주요한 쟁점이 되는 명제이다.

조직의 리더가 중요한가에 대한 연구는 여러 분야에서 진행되고 있지만, 여전히 찬성과 반대 논의들이 대립하고 있다. 이 중에서 먼저 장관의 영향력에 대한 이론적 논의를 Chabal (2003)의 연구에서 제시된 내용을 중심으로 살펴보면 다음과 같은 표로 정리해 볼 수 있다. 먼저, 장관의 영향력에 대한 부정인 입장에서는 여러 제약(constraints)에 의해서 장관이 영향을 미칠 여지가 작다고 보는데, 이에 대해서 이들이 이야기하는 제약의 개념이 비구체적이라는 점과 제도적 제약(institutional constraints)뿐만 아니라 개인적·정치적 제약도 고려되어야 한다는 점을 주장하고 있다(Chabal, 2003: 32). 이러한 개인적 제약에 해당하는 요소는 개인의 ‘이력(history)’, ‘특성(characteristics)’이며, 이러한 개인들이 구조적인 제약에 대해서 대응하는 것 역시 정책 분석의 대상에서 고려되어야 한다는 것이다(Chabal, 2003: 32-33). 반면, 긍정적인 입장에 대한 연구에서는 장관이 만들어내는 차이에 초점을 맞춘 논의들을 제시하고, Chabal의 입장은 개별 장관의 문화 혹은 행태와 관련된 특성도 고려하는 조화적인 입장이라

고 볼 수 있다(Chabal, 2003: 30-45).

<표 2> Chabal (2003)의 연구에서 제시된 장관의 영향력에 대한 논의

입장	관련 논의 및 주요연구	주요내용
긍정적 입장	<ul style="list-style-type: none"> -Heady(1974)의 장관의 역할과 역할기대(role and role expectation) -Blondel(1987)의 개별 장관 역할의 영향 개념 -Chabal(2003)이 제시하는 스타일(style) 	장관의 영향(impact), 결과(results)인 장관이 만들어내는 차이(“the ‘difference’ ministers ‘make’”)에 초점을 맞추고 있음.
부정적 입장	<ul style="list-style-type: none"> -제도적 모형 -구조적 모형 -게임 이론 -계서적 모형 -체제 모형 -점증주의 모형 -상호주의 모형 	변화 과정에서의 개인(장관)이 결정적인가에 대한 정책분석 모형의 관점에서 접근가능, “make ‘little’ difference”에 초점을 맞추고 있음.
조화적 입장	개별 장관의 문화에 대한 강조	개별 장관의 스타일로 표현되는 부분도 있지만 내재적인 구조성(결정요인) 때문에 문화 혹은 행태와 관련된 특성을 통해서 나타나는 경우가 있으며, 이러한 문화적 요인은 적어도 장관의 업무에서 네 가지의 관계에서 나타남(Junior minister와의 관계, 부처의 정책 영역과의 관계, 협력자와 다른 대화참여자와의 관계, 직무 자체와의 관계 등)

출처: Chabal(2003: 30-45) 내용을 표로 정리

한국의 연구에서는 안병영(2003)의 연구가 이론과 자신이 장관직을 수행한 경험을 통하여 장관의 정책에 대한 영향력을 다루고 있다. 이 연구에서는 첫째, 대통령의 통치스타일이 장관을 중심으로 권한을 위임하는 방식일 때, 둘째, 대통령의 신임이 높을 때, 셋째, 장관의 능력과 자질이

뛰어나고 뚜렷한 정책 아젠다와 보좌시스템이 갖추어졌을 때, 넷째, 고위 관료들과 공감대가 높을 때, 다섯째, 비교적 장기 재임하여 경륜이 쌓였을 때 영향력이 극대화된다고 분석하고 있다(안병영, 2003: 17).

그렇다면 행정 및 정책과정에서 주요 행위자의 영향력을 주장하는데 주요한 논거가 되는 이론은 그동안 어떻게 논의가 진행되어 왔을까?

범위를 좁혀서 들어가면 조직 내부에서 주요 행위자인 개인의 능력이 나 역할에 초점을 맞추는 것으로 조직이론의 여러 접근에서 찾아 볼 수 있다. 조직이론의 접근은 크게 구조적 접근, 정치권력적 접근, 문화상징적 접근, 인적자원적 접근의 4가지 접근이 가능하다(김병섭 외, 2008). 그 중에서도 개인의 행동이나 역할의 효과성을 설명할 수 있는 대표적인 이론은 인적자원적 접근에서 ‘리더십 이론’, 정치권력적 접근에서의 ‘권력론’ 정도일 것이다. 그리고 최근의 공공관리 영역에서 부각되고 있는 관리론도 리더의 관리 측면에서 관련될 것이다. 이중에서도 가장 직접적으로 연결되는 논의는 리더십론과 권력론의 관점인데, 관리론 역시 관리자의 관리의 연속성이나 안정성, 전략적 관리 등도 본 연구의 논의의 배경이 될 수 있다. 이 중에서도 예산확보라는 정치적 역동성을 설명하고, 이러한 과정에서 권력적 작용이 발생하는 것을 잘 설명해 줄 수 있는 이론은 권력론으로 볼 수 있을 것이다. 이는 영향력이라는 용어 자체가 권력이라는 용어와 대체가능하게 사용되는 경우도 있다는 점에서 그러하다. 본 논의에서는 관련 이론 중에서 리더십론과 권력론, 관리론에 대하여 간략하게 살펴보고, 장관의 영향력을 설명하기 위한 배경을 도출해보도록 한다.

1) 리더십론

리더십에 대한 논의는 행정학에서 굉장히 광범위하게 이루어져 왔다(김병섭 등, 2008: 465). 리더십 자체에 대해서도 그만큼 다양한 정의가 이루어져왔지만, 김병섭 등(2008: 466)의 연구에서는 1) 지도 과정은 둘 이상의 사람이 반드시 포함되어야 하는 집단 현상이며, 2) 지도자가 의도적으로 추종자에게 영향력을 미치려고 하는 과정이라는 두 가지 요소가 공통적으로 내포되어 있다고 지적한다.

1920년대 후반 이후 인간관계론적 접근법이 조직현상을 설명하고 이해하는 중요한 패러다임으로 자리 잡게 됨에 따라 리더십에 대한 연구의 비

중이 커졌다(김병섭 등, 2002: 323). 초기의 리더십 이론은 리더의 자질이나 특성, 행태 등에 초점을 두고 있다. 리더의 자질이나 특성이론에서는 지능, 인성, 민감성, 책임감, 통찰력, 추진력, 결단력 등 다양한 요인들이 제시되었다(Stogdill, 1948; Argyris, 1955; Yukl, 2011; Northouse, 2013 등). 이러한 속성에 대한 관심은 2차 대전 전까지는 지배적인 지위를 점하고 있었으나, 이론적·방법론적 한계로 인하여 리더의 행태에 대한 관심으로 초점이 옮겨가게 되었다(오석홍, 2011: 549). 1970년대 중반부터는 리더십의 효과성을 권력론적 관점에서 연구하려는 움직임이 활발해지는데, 사회교환이론, 전략적 상황이론, 지도자·조직구성원 교환이론 등이 이에 해당한다(김병섭 등, 2002: 331). 이러한 관점에 더해 행태이론과 결합해서 상황에 착안한 접근방법인 상황이론은 리더십의 효율성을 결정하는데 영향을 미치는 요인들에 대한 보다 포괄적인 이해에 많은 기여를 한 것으로 평가된다(오석홍, 2011: 562).

이러한 리더십이론의 논의들은 정부 조직의 장으로서 장관의 리더십에 대한 연구들이 바탕이 되었으며, 어떠한 리더십을 보이는 리더가 효과적인 리더십을 발휘하고 실제 이러한 리더십이 조직의 성과로까지 이어질지에 대한 논의들로 이어지고 있다. 이러한 관점에서 리더의 속성이나 행태뿐만 아니라 리더십 경험(leadership experience)이 리더십 혹은 조직의 효과성이나 성과에 영향을 미치는가에 대한 실증연구 역시 진행되어 왔다(Fiedler, 1970; 1992; Bettin & Kennedy, 1991; Avery, 2003; Douglas & Ammeter, 2004 등). 장관의 역할에 대한 연구 역시 대부분 리더십의 관점에서 접근하여 이루어지면서 여러 시사점을 제공해주는 후속 연구들이 진행된 바 있다.

본 연구에서 다루고 있는 예산과정에서 장관의 영향은 일정한 상황에서 목표를 이루기 위해 개인이나 집단의 활동에 영향을 미치는 과정으로서 리더와 추종자, 그리고 상황적 요인의 교호작용(오석홍, 2011: 545)으로만 설명하기 어려운, 태생적으로 정치성을 담보하고 있는 측면이 있다는 점에서 적용의 한계를 가진다고 볼 수 있다. 하지만 리더십 경험으로 대표되는 리더의 과거 경험이 가지는 영향을 그것이 역량이 되건 권력이 되건 경험이 가져온 네트워크가 되건 어떤 식으로든 영향을 미치는 요소로 설명하는데 있어서는 큰 의미를 가진다고 볼 수 있다.

2) 권력론

권력론은 영향력에 대한 논의에서 가장 직접적으로 연결되는 조직이론이다. 정치와 행정의 관계에 관한 앞선 논의에서 관료제에 대한 정치적 통제에서 “정치적 통제”라는 개념에는 “권력(power)”이 내포되어 있다(Meier & O'Toole, 2006: 178). 이 중에서도 권력의 원천(resource of power)의 논의는 정부 내 행위자의 영향력을 설명하는데 있어서 중요한 단서를 제공해준다. 권력의 원천은 조직·집단·개인 수준에서 발생하는 경우와 조직 외부로부터 발생하는 경우의 두 관점으로 나누어볼 수 있다(김병섭 등, 2002: 409-411).

전자의 경우에는 지식에 근거한 권력, 조직응집력, 리더십, 조직구조상 공식적 지위, 개인의 경력, 준거에 기초한 권력, 개인적 연계 등이 있으며, 후자의 경우는 조직에 대한 환경의 지지, 고객집단의 규모와 범위, 행정기관에 대한 입법기관의 지지 등이 해당된다(김병섭 등, 2002: 409-411).

이러한 논의들 중에서 지식과 관련된 권력은 장관들이 가지고 있는 전문성 측면을 반영한다. 장관의 출신에 따라 해당 부처의 정책과 관련하여 관료제 외부의 전문성을 띤 장관의 경우(예: 관련 분야 연구자, 법조인·시민단체활동가·기자·경영인 등), 다른 장관에 비해서 관련 분야의 전문성이 뛰어난 경우 상대적으로 더 큰 권력의 원천을 가졌다고 볼 수 있다. 이와 유사하지만 조금 다른 측면에서 한 조직에서 오래 있었던 경험인 개인의 경력에서 오는 권력도 장관의 경우에 적용해 볼 수 있다. 장관의 경력을 살펴보면 실제 해당 부처에서 쭉 커온 장관들이 있는데, 이런 경우 어떤 사람이 해당 부처에서 예산을 가장 잘 알고, 예산부처에 가서 자기 부처의 예산을 잘 방어할 수 있는지를 알 가능성이 높다. 만약 이런 사람이 장관의 자리에 앉게 되면 책임자를 잘 찾아내어 그 자리에 앉히게 되고, 이는 곧 예산경쟁에서 우위를 점할 가능성을 높이는 하나의 전략이 될 수 있다. 실제 본 연구에서 분석 자료로 삼은 인터뷰 내용 중에서도 관련 내용에 대해서 예산과 인사권에 대한 증언이 있었다¹³⁾는 점에서 해당 이론

13) “자기 분야의 예산의 요만큼도 모르는 게 없이 다 가르쳐주고 이래서 필요하고 이래서 필요하고, 그 다음에 공격이 들어올 것에 대한 모든 방어논리까지 다 가르쳐 줘야 되거든요. 그걸 잘하는 각 부처 공무원들이 유능한 관리입니다. 그런데 관료를 직업 관료로 한 장관이 가면 그걸 대개 압니다. 체험으로, 경험으로. 그런데 그렇지 않고 외부에서 온 사람은 아무래도 그런 프로세스가 있다는 걸 모르니까 인사할 때 그런 핵심, 자기가 원하는 핵심 사업의 예산을 관철할 사람을 어떻게, 어떤 사람을

은 충분히 설명가능성이 높다고 볼 수 있다.

반면, 조직 외부로부터 발생하는 권력의 원천에서는 장관이 해당 부처에 오면서 본인이 가지고 오게 되는 정치권력과의 네트워크에 의한 외부로부터의 지지를 생각해 볼 수 있다. 각 부처가 예산을 확보하는 최종 과정으로서 국회통과를 생각해 보면 국회의 지지를 받지 않으면 어렵기 때문에, 국회의원과 의원의 연계를 가지고 있는 경우 그만큼 같은 장관들 사이에서도 더 큰 영향력을 가진다고 볼 수 있다(김병섭 등, 2002: 411). 국회의 지지 이외에도 해당 부처가 담당하는 이익집단 내지는 정책대상집단의 지지도 중요한 원천이 될 수 있는데, 실제 국민적 공감대를 확보할 수 있는 사람이 장관이 될 경우, 대국회 설득력도 높아지는 결과를 가져올 수 있다. 실제 역대 정권에서 농업 문제나 통상 문제 등에서 갈등 사안이 발생했을 때 해당 집단의 대표를 장관 자리에 앉히고 갈등을 해결한 사례들이 있었는데, 이런 경우 부처들 간의 예산 경쟁에서나 국회에서의 예산확보에서도 무난한 결과를 가져온 것으로 평가된다. 이러한 관계는 조직론에서의 ‘자원의존이론(resource dependency theory)’과 맥락을 같이 한다고 볼 수 있다. 자원의존이론은 조직이 다른 조직에 대한 의존은 최소화하고, 다른 조직의 자기 조직에 대한 의존은 최대화하는 방식으로 환경을 적극적으로 만들어낸다(Pfeffer & Salancik, 1978). 자원을 누가 더 확보하느냐의 문제는 권력의 문제와도 직결되기 때문에(박상희·김병섭, 2012: 46), 여기에서의 자원은 인맥이 될 수도 권력이 될 수도 있다.

3) 관리론

리더가 중요한가의 명제 다음으로 제시될 수 있는 것은 바로, 이러한 리더의 “관리행위” 자체가 중요한가(Does management matter?)의 명제이다. 이는 조직이론의 흐름인 ‘구조→행태→관리’의 흐름 속에서 관리가 조직의 효과성이나 성과에 중요한가에 대한 논의가 되며, 이는 관리이론이라는 이름으로 행정학에서 자리 잡고 있다. 여러 학자들은 소위 ‘성과모형’이라는 이름으로 여러 요인들을 제시하고 있으며, 이 중에서도 관리(management) 변수는 중요한 요인으로 자리 잡고 있다(예: Meier &

집어넣을까 하는 데에 관해서 아무래도 약점이 생기는 거죠“(노무현 정권 김진표 재경부 장관, 교육인적자원부 장관 인터뷰 중)

O'Toole, 2003; O'Toole & Meier, 2001; 2003; 2004; 2008; Meier et al., 2006; Walker, 2011 등). 리더의 관리방식이 조직의 효과성이나 성과에 영향을 미치는가는 이론적 논의뿐만 아니라 실증연구 역시 많이 이루어지고 있다. 이러한 연구에서 다루어지는 관리는 다양한 측면을 반영하고 있으며, 기관장의 관리방식에 따라서 조직의 성과가 달라질 수 있다는 점을 제시하고 있다. 이들 연구에서 관리변수는 안정성(stability), 질(quality), 관계망행태(networking behavior), 환경에 대한 이용(exploit)과 완충(buffering)으로 이어지면서 다양화되고 있다.

먼저, 그 조직에서 관리자가 얼마나 근무했는가를 통해서 관리의 안정성(managerial stability)으로 측정하여 성과에 미치는 영향을 살펴보는 연구(Boyne & Meier, 2009; Junke, 2005; O'Toole & Meier, 2003 등)는 관리의 연속성(managerial succession)연구(Hill, 2005; 김호균 2001b 등)와 함께 관리자의 교체와 임기가 조직의 성과에 영향을 미칠 수 있다고 본다. 또한 관리의 질 역시 성과에 미치는 주요한 요인으로 제시되는데 이는 관리자의 관리적 경험 등을 통하여 측정할 수 있는 관리자의 관리의 질이 높을수록 성과에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다(예: Meier & O'Toole, 2001; 2008 등).

또한 리더의 교체나 임기뿐만 아니라 리더의 출신배경을 중심으로 한 연구도 진행되고 있는데, 미국의 정치적 피임명자의 출신에 따라서 기관(agency)의 성과가 달라진다는 것을 실증적으로 검증한 Lewis(2007)의 연구가 대표적이다. 그는 대통령 지명직(presidential appointee)이나 고위관료(career executives) 중에서 누가 더 성과가 좋은지에 대한 경쟁적 관점을 보여주고(Lewis, 2007: 1074-1075), 이를 실증자료를 통하여 분석하였다. 기관장이 정치적으로 임명되었는지 관료 출신인지에 따라서 이들이 가지고 있는 배경¹⁴⁾과 관리 환경¹⁵⁾이 다르다는 것을 보이고, 이러한 차이에 따라서 기관장이 보이는 성과(PART 점수)가 달라짐을 보임으로서 실적주의를 지지한 '펜들턴의 전제(Pendleton's Premise)'¹⁶⁾에 대한 검증을

14) 학력, 이전 해당 기관에 대한 경험, 다른 기관에 대한 경험, 민간 경력, 의회 경력, 백악관 경력 이에 해당한다.

15) 프로그램의 등급, 평균 예산, 기관 고용, 기관 내에서 지명된 관리자의 비율, 관리자의 수가 이에 해당한다.

16) 이는 1883년에 제정된 미국 연방의 공무원 임용법과 관련된 내용을 말한다. 약칭하여 '펜들턴 법'이라고도 부르며, 이는 당시 상원(上院) 공무원 제도 개혁위원회의 위원장이 팬들턴(G. H.

시도하였다(Lewis, 2007). 이러한 출신배경(전직)에 따른 조직성과의 차이에 대한 연구는 한국에서도 공공기관장을 중심으로 이루어지고 있다. 공공기관장은 본 기관 출신이 있는 조직이 외부 인사들이 기관장으로 재임하는 조직보다 더 성과가 높은 것으로 나타나는 경향이 있다(예: 김태형·장용석, 2013; 민병익·김주찬, 2015; 유미년·박순애, 2013; 이명석, 2001; 정지수·한승희, 2014 등).

여기까지는 조직 내부에서의 관리에 대한 내용이었다면, 환경과의 관계에서 관리자의 관리가 어떻게 되는지에 대한 연구도 진행되고 있다. 먼저, 외부 행위자나 조직과의 관계망을 맺는 관리 네트워킹(managerial networking)은 관리자가 외부의 주요행위자와 접촉을 통하여 이들로부터 협조를 얻는 등으로 조직의 성과를 높이기 위한 노력을 하게 되고 이러한 행동들이 실제 조직성과의 향상으로 이어지기도 한다고 본다(예: Meier & O'Toole, 2004; 2008; O'Toole & Meier, 2003; 2004; 2005 등). 또한 외부 환경의 위험으로부터 어떻게 대처하는가에 대해서 외부환경을 이용하는 경우와 외부로부터 오는 충격을 완화(dampening)하는 방식의 관리가 어떤 영향을 미치는지에 대한 연구도 이루어지고 있다.(Meier & O'Toole, 2001; 2008 등) 마지막 부류의 연구들은 조직의 전략적 관리(strategic management)와 연결되는 측면이 있다. 전략적 관리에서는 전략적 요소가 조직의 성과에 영향을 미칠 수 있다고 보며, 이러한 관점은 관리론의 중심 요소이다(Meier et al., 2007: 385). Miles & Snow (1978)의 연구에서 제시된 전략적 행위는 외부의 제약과 기회에 대해서 조직의 상위 관리자들이 어떻게 반응을 하는가에 대해서 네 가지 유형으로 소개하고 있다. 이후의 학자들은 이러한 유형들이 실제 조직의 성과에 어떻게 영향을 미치는지를 실증분석을 통하여 연구하면서 이들이 제시한 내용에 대하여 비판하거나 수정을 거치고 있다(Boyne & Walker, 2004; Andrews, et al., 2006).

Pendleton)이었으므로 그 이름을 딴 것이다. 이 법률의 주요내용은 ① 공무원 임용에 있어서 정치적 중립을 확보하기 위한 독립기관으로서의 인사위원회 설치, ② 공무원 임용에 있어서 공개 시험제 확립, ③ 공무원의 정당자금 제공 및 정치운동의 금지 등이다.

출처 : [네이버 지식백과] 펜들턴 공무원법 [~公務員法, Pendleton Civil Service Act]

(이해하기 쉽게 쓴 행정학용어사전, 2010. 3. 25., 새정보미디어)

<http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=660012&cid=42152&categoryId=42152> (접속일 2015. 9. 13)

이러한 이상의 세 가지 이론적 관점은 장관이 부처의 최고관리자로서의 지위와 정치적 행위를 하는 존재라는 것을 고려할 때 각각이 설명할 수 있는 영역들이 있다는 점 때문에 각각의 의미가 있다. 따라서 실제 장관이 정책·행정·정치의 영역에서 영향력을 행사하는 것을 설명하기 위해서는 위 세 이론의 관점들이 종합적으로 고려되어야 논의가 가능할 것이다.

하지만 이전의 장관에 대한 연구에서는 이러한 이론적 배경 중에서 리더십론의 접근 방식이 주를 이루어왔다는 것을 확인할 수 있으며, 장관의 임명이나 임기 등을 다루고 있는 연구들에서도 이론적 배경을 권력론이나 관리론에서 따온 경우는 찾아보기 어렵다. 이는 ‘장관’이라는 대상의 특수성으로 인하여 조직의 관리자로서의 모습만 가지는 것이 아니기 때문에 정치학적 접근이나 정책적 접근을 하거나, ‘장관론’이라는 또 하나의 이론의 영역에 가까운 접근을 한 것이 아닌가 판단된다. 국내 연구에서는 장관의 특성, 리더십 등에 따라서 이들 역할의 효과성이 달라질 수 있다는 것을 장관에 대한 관료들의 성과인식을 중심으로 실증 분석한 연구 정도가 있을 뿐이다(예: Moon, & Hahm, 2008; Lee, et al., 2010; 김호균, 2001b, 2004; 정광호·문명재, 2013).

4) 논의의 검토

장관의 영향력에 대해서는 “장관의 영향력 혹은 권력(ministerial influence or power)” (Chabal, 2003: 30), “장관의 영향(impact of ministers)” (Chabal, 2003: 34), “제안권(proposal power)” (Becher, 2010: 37) 등의 용어로 연구에서 제시되고 있다. 이렇게 용어가 사용되고 있기는 하지만, Chabal(2003: 32)이 지적하는 바와 같이 행정학 내지 정책학 연구에서는 장관의 일에 대한 개념적 요소는 불충분하다. 이러한 경향은 한국에서도 비슷하게 나타난다고 볼 수 있다.

이러한 영향력에 대한 논의에는 리더십이론의 관점, 권력론의 관점, 관리론의 관점의 시각을 공히 가지고 있다. 리더가 중요한가의 이론적 배경이 되는 리더십, 권력론, 관리론의 입장에서 보면 리더의 특성이 중요하며, 또한 리더가 가진 경험 역시 중요한 것으로 나타난다. 이는 리더가 가진 경험에서 나오는 전문성과 경험을 하면서 쌓게 되는 정치적·관료적 네

트위크의 힘에서 나온다고 볼 수 있다. 또한 리더의 직업적 배경이 그 리더의 관리스타일에도 영향을 미침으로서 결국 조직관리의 결과에도 영향을 미친다는 것을 확인할 수 있다. 이러한 이론적 논의들은 본 연구에서 규명하고자 하는 장관의 전직과 경험에 따른 예산관리의 차이를 살펴보는 데 이러한 논의들이 이론적 전제가 된다는 것을 확인할 수 있다.

3. 장관을 둘러싼 환경

1) 관료제

① 부처의 관료

장관과 관료와의 관계에 대해서 Abramson Lawrence (2005)는 “서로를 필요로 하는 보완적 존재”라고 지적하면서 서로 “생산적 협력관계(productive partnership)”를 가져야 한다고 강조한 바 있으며(정광호·문명재, 2013: 123 재인용), 이와 반대로 이들의 관계가 반드시 협력적 관계이지 않은 않고 장관에 대한 관료의 저항이 나타날 가능성도 존재한다(Heclo, 1977; Wood & Waterman, 1993 등).

이러한 장관과 관료의 관계는 장관의 신분이 대통령에 의해서 정치적으로 임명되는 자리라는 점에서 나온다. Heclo(1997)는 이러한 관계를 “리더십과 권력(Leadership and Power)”으로 표현한 바 있다. 관료제 내에서 방향을 설정하고 바람막이 역할(heat-taking)을 하는 장관의 정치적 리더십(political leadership)과 정부에 지속적으로 돌아가는 기계처럼 일하지만 정치적 피임명자에 대해서 순응, 조언, 정보를 통하여 자연스럽게 권력을 가지게 되는 관료의 관료권(bureaucratic power)이 양측이 된다(Heclo, 1977: 6-8). 정치적 피임명자라는 신분으로 장관과 관료의 관계를 접근하게 되면, 관료제에 대한 정치적 통제(political control of bureaucracy)라는 주제로 연결된다.¹⁷⁾

이러한 양자의 관계는 장관의 행태가 보일 수 있는 상반된 가능성을 제시할 수 있다. 먼저, 장관이 관료제의 일원이 되어서 부처의 이해관계를

17) 여기서의 관료제에 대한 정치적 통제는 장관의 임명권자인 대통령과 부처의 대표로서 장관과의 관계에서 발생하는 정치적 통제와 구분된다.

대변하는 대리인이 되는 경우이다(박동서 등, 2003: 15). 한국은 관료 출신의 장관 비율이 높은 편이다(1980년부터 2008년 사이에 재직한 장관의 경우, 37.10%가 관료 출신, Hahm, et al., 2013: 663). 특히 관료 출신이 장관으로 임명되었을 때 관료들이 원하는 것이 무엇인지 잘 알 것이고, 이들의 이익과 함께 잘 가능성을 가늠해볼 수 있다. 또한 관료들은 장관이 본인이 속한 부처의 이익을 대변하고 이를 위해 열심히 한다고 생각할 때 더 열심히 일하고 장관을 잘 보좌하려 한다는 연구(Lee, et al., 2010)에서 볼 수 있는 바와 같이, 관료들이 원하는 바를 반영하여 관료의 순응과 협조를 얻기 위해서 이러한 행태를 보일 가능성도 제시 가능하다.

이와 다른 관점에서 보면, 장관은 대통령에 의해 임명된 정치적 대리인으로서 국정운영의 전반을 고려하여 대통령의 의지를 반영한다거나, 본인의 부처 이익을 넘어서서 부처 간의 협의를 이끌어내고 행정부처가 가지고 있는 관료제의 병폐를 해결하는 역할을 상정해볼 수 있다. 실제로 정치적 피임명자는 대통령과 정책 의제를 실질적 혹은 이념적으로 공유하고, 대통령의 정치적 선호에 맞추어서 이들이 부처에 가서 규칙이나 예산, 구조 등을 대통령의 정책목표에 맞추어 변화시키기를 기대할 수 있다(Heclo, 1975; Nathan, 1975, 1983; Durant & Warber, 2001: 222). 또한 장관과 관료, 그 중에서도 특히 고위직 관료의 관계에 대해서는 보완적 입장을 이렇게 볼 수도 있다. 장관은 대내적으로는 최종 의사결정을 하고 부처의 사무와 조직관리를 책임지면서 통치권자의 의지를 국정에 반영하는 “정치와 행정의 연결고리”(김경은, 2014: 3)이며, 고위직 관료는 정책과정에 참여하여 정책이슈를 제도화하고 정책의 세부내용을 다듬는 행정가로, 정책의 일관성과 국정 안정성을 담보(김경은, 2014: 3)하는 역할을 하는 것이다.

장관과 관료가 서로의 이익이 한 방향이 되건, 그렇지 않건 장관의 입장에서 관료의 협조를 얻는 것은 역할 수행에 있어서 중요한 관건이 된다. 안병영(2003)은 장관이 행정가로서 역할을 할 때 중요한 것은 장관과 관료의 관계이며, 정서적·정책적 측면에서 장관이 관료와 친화적 관계를 형성하고 사기를 높여주는 경우에 장관의 활동에 대해서 관료들의 협조가 따르게 된다고 보았다.

양자의 관계 양상을 볼 수 있는 유형으로는 장관정부모형과 관료조정모형의 두 가지로 살펴볼 수 있다. 먼저, 장관정부모형은 장관이 소관부처

사안과 관련한 의사결정에 지배력을 갖는다는 관점으로 법률적으로 부처의 상석(precedence)을 차지하고, 부처의 행위에 대한 궁극적 책임을 지며, 소관 부처의 정치적 실수에 대해서도 무한에 가까운 책임을 지는 관계를 말한다(정용덕, 2001: 338). 반면, 관료조정모형은 정부의 주요 결정이 “주로 관료기구들(bureaucratic apparatus)에 의해 통제되는 것”으로 보는 관점이다(정용덕, 2001: 401). 이러한 관점에 의하면 장관이 주요한 정책이나 예산의 결정에 있어서 주도적인 역할을 한다기보다는 부처들 사이에 갈등이 발생하거나 해결되지 않는 문제가 발생할 경우에 이를 최종 중재하는 역할(tie-breaker)(정용덕, 2001: 402)과 더 관련된다. 이러한 관점은 Heclo(1977: 103-105)가 지적한 바와 같이 관료는 영속적이나 장관은 그냥 한 시기를 지나가는 철새(birds of passage) 정도의 존재라고 여기는 경우가 많은데 이러한 성향과 연결될 수 있다. 이러한 관점에서는 국가의 정책결정에서 장관들은 단지 미미한 역할을 할 뿐이며, 대부분의 정책은 중앙부처조직, 준정부조직, 지방정부조직 등에 의해서 효과적으로 정의되고 결정된다고 본다(정용덕, 2001: 340)

② 타부처

타부처의 경우에는 사업부처와 예산부처이냐에 따라서 관계가 달라질 수 있다. 사업부처 장관의 경우에는 다른 사업부처와 국회 상임위를 상대로 경쟁해야 하는 관계라면, 예산부처 장관에 대해서는 최대한 협조를 얻어내고 자신의 의사를 관철시켜야 하는 위치에 있다. 예산부처 장관(예: 한국의 기획예산처, 기획재정부, 미국의 OMB 등)은 ‘예산삭감자(budget-cutter)’로서 역할을 하게 되는 경우가 많은데, 이들은 정부 전체의 틀을 보고, 개별 사업부처에서 요구하는 예산을 조율해야 하기 때문이다.

예산부처와 사업부처 사이의 관계에 대한 논의는 양자 간의 게임을 분석하는 Swank(2002)처럼 정치경제학적 접근을 하는 경우가 많다. 따라서 본 연구의 모형에서는 예산부처 관료 경험 여부를 관료적 특성(bureaucratic salience)의 한 변수로 구성하여 고려하였다.

2) 정치·사회적 환경

장관을 둘러싼 외부행위자들과의 관계는 장관이 활용할 수 있는 자원의 크고 작음을 결정할 수 있다. 특히 정치권의 관료제에 대한 통제는 “인력에 대한 통제(personnel constraints)”와 “예산권(the power of the purse)”(Gormley, 1996: 281)의 방식으로 이루어진다. 그 중에서 가장 중요한 행위자는 대통령인데, 장관의 임면과 장관의 부처 관리에 힘을 실어줄 수 있는 가장 강한 권력을 가졌기 때문이다. 또한 갈수록 정책이 형성과 결정에 중요한 영향력을 행사하는 의회 역시 중요하다. 특히 예산과정에서 의회의 역할은 예산을 심의하고 최종 확정하는데 결정적이다. 같은 행정부 내의 타 사업부처와 예산부처 역시 경쟁과 협조를 구해야한 대상으로서 중요하다.

① 대통령

대통령이 장관을 정치적 임명의 요건은 자신의 국정철학을 공유하고, 정책의지를 각 부처에서 구현시켜 줄 수 있는 역량이므로(김정은, 2015: 392), 장관을 둘러싼 환경 중에서 가장 중요한 요소가 대통령이다. 장관과 대통령이 어떻게 호흡을 잘 맞추어나가는가는 장과나 업무뿐만 아니라 대통령의 국정운영 성과로도 직결될 수 있으며, 장관의 의사결정 과정에서 대통령의 의견이 제일 크게 반영된다(박동서 등, 2003: 51). 임명권자인 대통령과 장관의 관계에 대한 논의는 관료제에 대한 정치적 통제의 중요한 부분을 차지한다. 따라서 어떤 장관(예: 내부출신 혹은 외부출신 등)을 그 자리에 앉히는지는 대통령의 인사권 행사에만 그치는 것이 아니라 일종의 정치적 행위이기도 한 것이다. 장관의 경우에는 어떤 장관이 임명되는가에 대한 임명기준(예: 상징적 대표성, 지역적 대표성, 정치적 자산 등)을 분석한 연구가 존재하지만(Wyszommirski, 1989; 박천오, 1995; 박경효, 1995; 김순양, 1996; 박종민, 1996; 김호균, 2002; 민병익·이시원, 2007 등), 정치적 행위로서 어떤 유인으로 어떠한 장관이 임명되는가에 대한 연구는 찾아보기 어렵다. 반면, 장관과는 함께 대통령의 또 하나의 정치적 임명 대상인 국무총리에 대해서는 최근에 대통령의 선호와 정치적 환경 사이의 역학관계를 중심으로 풀어나가는 연구(권일웅·박찬영, 2016)가 제시되면서 장관의 임명에 대한 연구에서도 적용여지를 가늠해볼 수 있을 것으로 보

인다. 실제 장관의 임명 역시 대통령의 선호와 정치적인 상황과 연결될 가능성이 있기 때문이다.

내각의 구성원으로서의 장관이 대통령과 행정부를 연결하는 주요 정치적·관리적 역할을 하며, 정책결정과정에서 이익집단이나 정당, 국회 사이의 정치적 상호작용의 중심에 있다(박동서 등, 2003: 216)는 점에서 필연적으로 나타나는 문제이다.

따라서 장관의 의사결정에 영향을 미치는 대통령과의 관계는 대통령의 국정기조와 해당 부처 정책과의 관련성, 대통령과 장관의 관계의 거리, 대통령에 대한 장관의 태도, 비공식적 제도 측면에서 대통령과의 독대라는 관행의 유무 등에 따라서 달라질 수 있다.

특히, 대통령의 신임이 장관의 업무수행에 결정적인 영향을 준다는 것은 잘 알려진 사실이다. 대통령이 신임하는 장관이면 대통령 비서실이나 여당 당직자들도 그 장관을 쉽게 흔들거나 홀대하지 못하기 때문에 그만큼 업무수행에 힘이 실리게 된다(박동서 등, 2003: 236). 장관에 대한 신임뿐만 아니라 대통령의 국정운영의 우선순위에 있는 정책을 담당하는 부처는 당연히 대통령의 정책적 지지가 직·간접적으로 있다고 추정할 수 있을 것이다. 대통령과 관계의 거리는 대통령과 정치적 동반자였는지 여부와 이러한 관계에 있어서도 대통령과의 독대가 쉽게 이루어지는 분위기인지 아니면 청와대 비서실을 통해서 보고가 이루어지는지¹⁸⁾ 등 다양한 요인에 의해서 영향을 받을 수 있다. 특히 한국과 같은 제왕적 대통령제 하에서는 국가의 주요 정책에 대한 부처의 의사결정이나 업무 수행과정에서 대통령의 신임은 절대적인 영향을 줄 수 있다(박동서 등, 2003: 227, 236).

이렇게 대통령제 하에서의 장관의 성공 여부가 대통령이라는 요소에 크게 영향을 받는다면 이들은 대통령의 국정운영 성공을 위한 단순한 대리인에 지나지 않는 것인가? 박동서 등(2003: 238-241)에 의하면 반드시 그렇지만은 않다. 대통령의 의자와 영향이 크게 작용함에도 불구하고 여전히 장관의 자율성이 상대적으로 크게 부각될 여지가 있는데 박동서 등(2003: 238)은 이를 “장관의 자율성”으로 명명하고 있다. 대통령의 위임으로부터 나오는 위임된 자율성과 장관이 가진 정치적 영향력과 전문성에서

18) 이러한 대통령 비서실의 영향에 대하여 박동서 등(2003: 230)은 한국의 내각 구조를 사실상 ‘이중 내각제’라고 평가하면서, 청와대 수석을 중심으로 짜인 소(小)내각과 행정부 장관을 중심으로 짜인 대(大)내각이 있다고 보았다.

나오는 자생적 자율성이 그것인데(박동서 등, 2003: 239), 실제 본 연구에서 사용한 심층 인터뷰 자료에서도 몇몇 장관에 의해서 이러한 면들을 확인할 수 있다. 여당 내의 핵심 정치적 인물이거나, 해당 정책에 대한 특별한 전문성을 탄탄하게 갖춘 장관들은 예산을 확보하는 과정에서도 그러한 면들이 철저하게 부각된다는 것을 본 연구의 사례연구 부분에서 확인할 수 있다. 또한 박동서 등(2003: 244-245)의 연구에서 의사결정 과정에서 장관이 고려하는 중요성의 정도에 대한 설문을 통해 분석을 하였는데, 그 결과를 보아도 의사결정에서 상당 부분의 자율성을 확인할 수 있다.¹⁹⁾

이러한 대통령의 대리인인가의 논의는 장관이 자신이 속한 부처인 조직을 대표하는 것인지, 대통령의 입장도 대변하는 것인지에 대한 논쟁과도 연결된다. 장관이 대통령에 의해서 움직이는가의 문제뿐만 아니라, 하나의 부처라는 관료제의 수장으로서 구성원인 관료들의 요구에 대한 대리인이 될 가능성도 있는 것이다. 즉, 장관은 경우에 따라서 대통령의 국정운영의 전체적인 기조를 따라야 하는 경우와 해당부처의 입장을 따라야 하는 역할 갈등 상황에 빠질 수 있는 것이다(박동서 등, 2003: 51).

본 연구에서 분석에 사용한 장관의 정책리더십 사례연구 사업에서 심층 인터뷰와 함께 진행한 폐쇄형 설문지의 응답을 보면, 응답한 40명의 장관 중에서 장관의 대외관계에서 행위자의 중요성을 물어본 질문²⁰⁾에서 대통령이 1순위로 가장 중요하다고 응답한 응답자가 10명, 여당관의 관계가 1순위로 중요하다고 응답한 장관이 2명, 야당과의 관계가 1순위로 중요하다고 한 장관은 없었으며, 예산이나 조직관련 부처와의 관계가 1순위로 중요하다고 응답한 장관이 2명이었다. 결과를 보면 전체적으로 대통령과의 관계가 극히 중요하다는 것을 1순위로 언급한 빈도를 볼 때 확인 가능하다.

19) 분석결과를 살펴보면, ‘장관, 대통령, 대통령 비서실장, 청와대 수석’의 의견에 대한 평가에서는 전체적으로 대통령의 의견이 가장 점수가 높았으며(대통령→장관→청와대 수석→대통령 비서실장의 순), 관료출신 장관의 경우에는 장관의 의견이 가장 높았다(장관→대통령→청와대 수석→대통령 비서실장). 반면, 정치인이나 학자 등의 전문가 출신의 경우에는 대통령의 의견이 가장 점수가 높았다.(대통령→장관→청와대 수석→대통령 비서실장의 순)

20) 국제관계, 이익집단, 시민단체와의관계 등과 기타를 포함한 총 17개 항목 중에서 제일 중요한 것을 1순위부터 4순위까지 묻는 질문이었으며, 본 연구에서는 대통령, 국회, 예산관련 부처 부처와의 관계에 대해 응답한 부분만을 선택하여 보여주었다.

<표 3> 장관의 대외관계에서 중요도

	1순위	2순위	3순위	4순위
대통령	10	4	3	2
여당의원	2	5	4	2
야당의원	0	3	5	4
예산 및 조직	2	1	0	5

이렇게 대통령과 장관의 관계가 중요한 함의를 지님에도 불구하고, 장관과 대통령의 관계를 실증적으로 연구한 경우는 많이 찾아보기 어려우며, 해외연구에서도 대통령에 대한 장관의 동의(agreeability) 정도를 의회의 발언에서 분석한 연구(예: Bertelli & Grose, 2007)를 찾아볼 수 있을 뿐이다. 이 연구에서는 1991년부터 2002년까지 미국의 노동부, 상무부, 농무부 장관이 의회에서 진술한 내용을 조사하고, 상원 입법과정에서 3개 부처 장관들의 입장을 분석하여, 대통령의 의견에 의회 의원들(감독위원회)이 더 많이 지지를 보낼수록 대통령과 장관의 의견이 더 일치하고, 장관들의 재임기간이 길수록 덜 일치하다는 결과를 제시하였다(Bertelli & Grose, 2007: 244-245).

본 연구의 양적 연구에서는 대통령 요인으로서 대통령의 연도별 정기 국회 시정연설에서 해당 부처 관련 정책 언급을 내용분석을 통하여 변수화 하여 고려하였으며, 대통령과의 관계를 간접적으로 볼 수 있는 대선 캠프나 인수위 경험, 청와대 경험 등을 장관의 정치적 중량을 측정할 수 있는 변수로 고려하였다. 또한 질적 연구에서는 대통령과 관련된 정치적 경험뿐만 아니라, 대통령의 신임 정도를 확인할 수 있는 다른 증언이나 언론보도 등을 참조하여 분석의 중요한 요인으로 다루었다.

② 국회

국회(national assembly) 혹은 의회(congress)는 정부의 “프로그램을 재가”하고, “자금을 배분”하고, “대통령 지명직을 인준”하고, “조사권한”을 가짐으로서 어떠한 “관료적 결정(bureaucratic decision)”을 정책 선택으로 전환시킬 수 있다(Wilson, 1989: 241). 한국에서도 민주화 이후 국회는 정책형성과 결정의 과정에서 중요한 행위자로 부상하고 있으며, 법안과 예

산의 최종 결정자로서의 역할을 한다. 그만큼 국회는 장관이 직면하게 되는 외부 환경임과 동시에 이러한 환경과 관계를 맺음으로 인하여 이를 활용할 수 있는 일종의 자원이 될 수 있는 것이다. 이러한 방식은 조직의 관리자가 환경을 이용(exploit)하는 경우와 완충(buffer)하는 두 가지의 형태로 나타날 수 있다. 먼저, 전자의 경우에는 환경의 요소들을 통하여 조직이 필요한 자원(예: 협조나 지원)을 얻는 경우이다. 국회의 여당과 관계를 잘 유지하고 있었던 장관이라면 이들을 환경의 제약이 아닌 기회로 생각하고, 이들과의 관계를 통하여 국회의 심의과정에서 자신이 속한 부처의 예산 확보를 유리하게 하고자 할 것이다. 특히, 국회의원이나 당직자를 경험한 정치인의 경우가 그럴 가능성이 있다.

후자의 경우에는 조직이 외부 환경을 완충하기 위한 역학관계(buffering) 공공관리 연구에서 제시되는 다양한 방법(예: 봉쇄(blockade), 완화(dampening), 선택적 필터(selective filter) 등)에 국회의 관계가 중요하게 작용할 수 있다. 이러한 완충에 대한 작용은 국회의 구성원 중에서도 야당 의원들이 일종의 불리한 환경으로 작용하기 때문에 이들의 부정적 영향을 어떻게 막고 덜 미치도록 할 것인지는 중요한 관건이 된다.

따라서 국회의 권력구조 역시 장관으로서 역할을 수행할 때 중요한 제약요인 이 될 수도 있다. 즉, 여소야대 상황일 때는 그렇지 않을 상황일 때 보다 대국회 관계에서의 능력이 중요하게 된다. 또한 장관의 임명에 의회의 영향력이 변화하는 것 역시 장관의 대국회 행태를 달라지게 할 수 있으므로 이러한 요인도 고려할 필요가 있다. 따라서 본 연구에서는 의회 관련 요인으로 장관의 국회의원 경험 특히, 예산결산특별위원회 경험 여부를 변수로 구성하였다. 또한, 통제요인으로서 정치적 요인으로 국회의 권력구조인 여소야대 여부에 대한 변수도 추가하였다.

③ 이익집단과 시민단체

장관이 재임하는 부처는 각 부처가 맡고 있는 정책과 관련한 이익집단은 장관이 처한 중요한 외부환경이 된다. 부처가 하는 일을 살펴보면, 부처가 수행하는 사업들은 각기 대표하는 이익이 있는 경우가 많다(예: 고용노동부는 노동자집단, 보건복지부는 보건단체나 보육단체 등). 이러한 이익집단들은 장관이 정책을 결정할 때, 예산을 배정할 때 고려하게 되는

중요한 요인이다. 또한 민주화가 진행되면서 장관이 대면해야 하는 권력은 대통령과 국회뿐만 아니다. 정책 이슈가 발생할 때 이와 관련해서 의견을 제시하는 수많은 시민단체들이 있고, 이들의 목소리 역시 고려해야 한다. 다만, 이익집단과 시민단체의 영향은 특정한 사안에 대한 심도 있는 사례연구(예: 의약 분업이나 환경 문제 등)를 통하여 규명되기에 더 적절한 바, 본 연구의 분석모형에서는 고려하지 않았다. 또한 정치인 출신의 장관인 경우, 자신의 지역구 주민들의 요구 역시 고려해야 할 요소가 될 수 있다. 물론 이러한 경우는 지역별로 배정할 수 있는 예산이 있는 부처(예: 건설교통부의 SOC 예산 등)의 경우에 특히 영향을 받을 수 있을 것이다. 이 부분 역시 지역별 예산의 배정에 대한 또 다른 하나의 연구로 진행할 수 있는 만큼 본 연구에서는 변수로 구성하지 않았다.

제3절 예산의 결정과정

1. 예산결정이론

예산은 “일정한 사항이나 목적에 대하여 지출을 약속하는 언어나 숫자를 포함하는 문서로 표현된 정치적 산물”(Wildavsky, 1992: 5), “정부 활동의 수치적인 표현(numerical expression)으로서 한국의 정치적·경제적·행정적 결정”(Kim & Kang, 1983: 85) 등으로 표현된다. 즉, 예산은 정치적이면서도 경제적인 합리성에 바탕을 둔 개념이며, 예산이 어떻게 결정되는가에 대한 이론도 이처럼 정치성과 합리성을 바탕으로 하여 논의가 이루어져왔다.

예산결정이론은 Key가 문제제기한 “공적 자금인 X달러가 왜 활동 B가 아닌 A에 배분이 되는가에 대한 설명이 무엇인가?”에서부터 시작되었다(윤성채, 2001: 38). 이러한 논의의 제기에서 Key는 경제적·합리적 측면에서 접근하였고, 이후 다른 학자들에 의해서 경제적 이론에 바탕을 둔 합리적 예산결정논의가 이루어졌다. 하지만 이러한 합리적 접근으로는 설명되지 않는 현상이 나타나면서 정치적 측면을 강조하는 관료조직 내부의 예산결정론이 제기되게 된다.

예산이론에서부터 Wildavsky의 점증주의, 정치경제학적 접근 등 다양

하게 논의가 이루어지고 있다. 크게 보면 합리성에 바탕을 둔 이론과 정치성에 바탕을 둔 이론들이 그동안 제시되어 왔다고 볼 수 있다.

합리적 예산결정이론에서는 예산결정에서는 제한된 자원이 여러 대안 중에 어느 한 대안의 활동에 투입되는 것이므로 이는 다른 대안을 희생시키는 것이 되고, 따라서 희생되는 대안과 투입되는 대안 사이에 상대적 장점을 비교하여 합리적 경제인으로서 행동해야 한다는 것이다(Braybrooke & Lindblom, 1970; Steinbruner, 1974; 윤성채, 2001). 하지만 이렇게 예산이 경제적 합리성에 따라서 결정된다는데 대해서 여러 학자들의 반론이 제기되었다(예: Burkhead, 1956; Lindblom, 1959; Wildavsky, 1975 등). 이러한 반론들의 요지는 현실에서 나타나는 예산결정의 현상을 제대로 설명해내지 못하는 규범론적 접근이었다는 점이다. 이러한 비판은 Burkhead (1956)의 연구에서 시작되었는데, 예산결정은 정부기구와 관료, 의회 및 관련 이익집단 간의 정치적 상호작용으로 나타나는 현상이며, 예산 과정이라는 것은 정치권력의 관계로부터 나오는 책임의 유형이라고 설명한다(윤성채, 2001: 44). 이후 윌다브스키가 “점증주의적 접근”을 제시하면서 정부의 예산은 전년도 의회 확정 예산을 기초로 하여 소폭 증가하는 형태로 결정된다고 보았다(Lindblom, 1959; Wildavsky, 1979).

하지만 이러한 점증주의 입장에 대해서도 “단절적 균형이론(Punctuated Equilibrium Theory: PET)”이 등장하면서 일정 기간은 점증적으로 증가하다가 어느 순간에 균형이 깨어지면서 예산이 증가한다는 반론이 제기되었다(Baumgartner & Jones, 1993; Jones, B. D., et al., 1997). 이러한 논의들은 합리성과 정치성 양자 모두의 성격을 가질 수 있다는 주장(Schick, 2008)과 같이 하나의 모형이나 이론으로 예산현상을 설명할 수 없다는 논의들도 이어지고 있다. 또한 최근에는 점증주의와 단절적 균형이론의 혁명적인 통합을 추구하는 “정책선택 동태모형(Dynamic Model of Choice for Public Policy, DMCPP)”이 제시되는데, 이들에 의하면 정책이나 예산의 안정성과 변화의 핵심 기제는 정보처리(information processing)의 불균형에 있으며 여기서의 역동성은 정책 주제에 대한 “정치적 관심(political attention)”과 정치체제가 정보를 처리하는 방식을 기반으로 한다고 이야기한다(Jensen, J. L., et al, 2016: 227). 또한 점증이나 비점증이나의 단순한 방식을 넘어서서 정부의 예산결정이 진화심리이론적 접근을 제시한 연구도 발견된다(김은지, 2015).

이러한 예산결정이론에 대한 논의와 함께 예산을 다루는 또 하나의 관점은 공공선택론적 관점과 정치경제학적 접근이다. 공공선택론에서는 예산이 공익의 목표에 의해 결정되기 보다는 관료나 정치인의 사익에 기반하여 이를 극대화하는 방향으로 이루어진다고 보면서, 이들이 예산극대화를 추구한다고 본다(Niskanen, 1971). 정치경제학적 접근에서는 정부의 예산이 정치적 현상에 의해서 변동이 생긴다고 보는 정치적 예산순환(Political Budget Cycle, PBC) 혹은 선거경기순환(Electoral Business Cycle)에 대한 연구(Brender & Drazen, 2005; Alesina, et al., 1993)들도 나타나고 있다.

이러한 이론적 논의를 바탕으로 실증연구들도 많이 이루어졌다. 그 중에서도 중요하고 많은 비중을 차지하는 연구는 단연 예산결정모형에 대한 연구이다. 정부 예산의 규모가 어떻게 결정되는지, 또 어느 정도 변하는지 등에 대한 실증연구가 진행되었으며, 이러한 결정과정에서 행위자인 대통령, 관료, 의회의 역할 내지는 행태와 특성이 어떤지에 대한 규명을 이루고자 한 연구들이 진행되어왔다. 본 연구에서는 예산결정과 관련한 부처의 장관이 초점이므로 예산의 편성과 심의에서 장관의 역할의 가능성을 살펴본다. 또한 선행연구에서 나타난 예산과정에서 행위자들의 행태에서 밝혀진 결과를 원용하여 장관의 행태는 어떻게 나타날 수 있을지에 대한 기본 전제를 가늠하여 보도록 할 것이다.

2. 예산과정

장관의 예산관리는 부처 내부관리임과 동시에 외부관리와도 연결된다. 내부적으로 부처의 각 팀별 예산을 총괄하면서도 타부처와 예산 경쟁을 하고, 예산부처를 대상으로 자기 부처의 예산을 확보하기 위한 설득과 로비를 해야 한다. 예산부처 장관은 국정 전반을 고려하면서 실제 예산을 나라 전체에서 어떻게 배분할 것인가를 결정하는 일을 맡게 된다. 하지만 이러한 장관의 역할은 국가별 예산제도에 따라서 개입 여지의 정도가 달라질 수 있다. 따라서 본 연구에서는 먼저, 다른 국가와 예산과정에서의 차이가 어떤지, 그리고 한국의 예산과정이 어떠한지를 살펴봄으로서 각 단계별로 장관의 역할 가능성을 살펴보도록 한다. 그 다음, 예산편성과 심의, 예산과정의 행위자에 대한 연구들이 그동안 어떻게 진행되어 왔는지

를 검토하고, 기존 연구에서 장관의 역할에 대한 제대로 된 규명이 없었음을 보이도록 할 것이다.

1) 예산과정의 국가별 비교

아래 표는 다양한 정치체제를 가지는 국가들의 예산과정에 대한 비교표이다. 정부 내부 과정과 의회 심의과정으로 나누어서 단계별로 각 국가별로 어떤 점이 비슷하고 어떤 점이 다른지를 알 수 있다. 전체적으로 보면 의원내각제를 취하고 있는 국가에서는 집권당이 내각을 구성하게 되므로 의회에서 내각이 제출한 예산안을 부결시키는 것이 내각에 대한 불신임으로까지 연결되므로 상대적으로 의회 심의과정이 약하다는 것을 알 수 있다. 반면, 대통령제의 경우에는 의회의 심의과정에서 정치성이 상대적으로 더 크게 나타나는 것을 알 수 있으며, 예산안 편성에서도 대통령의 주도성이 나타난다. 즉, 내각책임제 하에서는 국민들의 의지가 입법부에서 구현되므로 입법부의 신임 하에서만 행정부의 의지가 중요하지만, 대통령제 하에서는 권력분립의 원칙에 따라 대통령과 입법부의 상호작용에 의해 국민적 의지가 확정된다는 점에서 차이가 있다(옥동석, 2013: 15). 아래 각국의 예산과정에 대한 비교표를 살펴보면, 대통령제의 전형적인 형태인 미국과 변형된 형태인 의원집정부제를 택하고 있는 프랑스, 전형적인 의원내각제 국가인 영국·일본은 차이를 보이고 있다. 미국은 의회에 권한을 많이 부여하고 있으며, 정부 내 편성과정도 대통령을 중심으로 제도화 되어 있다는 것을 확인할 수 있다. 프랑스의 경우에는 헌법을 통해서 의회가 가진 예산 권력이 상당히 제한되기 때문에 상대적으로 힘이 약하다고 볼 수 있다(옥동석, 2013: 15).

한국은 대통령제를 취하고 있지만 의원의 내각 겸직 등 의원내각제적 요소가 있는 만큼 전형적인 대통령제를 취하고 있는 미국과는 또 다른 모습을 보인다는 것을 확인할 수 있다. 보통 내각책임제에서는 의회에서 예산이 승인되면 바로 확정되는데, 대통령제에서는 대통령이 예산에 대한 거부권을 행사할 수 있고, 의회는 이에 대해서 재의결할 수 있다(옥동석, 2013: 20). 일반적인 양 체제의 차이점에 더해 한국의 경우에는 국회의 증액 요구에 대한 정부의 동의권이 있다는 점과 예산안 편성지침에 지출한도가 통보된다는 점이 차이에서 차이가 있다. 지출한도를 설정한 것은 탑

다운예산제도(혹은 총액배분자율편성제도)라는 이름으로 2004년에 전면 도입되어 2005년부터 실시되면서 새로 도입된 것이다. 이러한 제도적 차이는 다른 국가들과 달리 예산과정에서 장관의 역할을 보다 적극적으로 살펴볼 여지를 마련해준다고 볼 수 있다.

이러한 다른 국가와의 제도적 차이는 대통령제를 취하고 있는 한국이 예산과정에서는 장관의 개입 여지가 미국에 비해서 더 크면서도 의원내각제를 취하고 있는 국가들에 비해서는 국회의 예산심의 과정은 조금 더 엄격할 수 있다는 점을 확인할 수 있다.

<표 4> 각국의 예산과정 비교²¹⁾

국가	정치체제	정부 내부 과정	의회 심의과정
한국	대통령제	국가재정운용계획 수립지침 시달→중기사업계획서 제출 →예산안편성지침 및 지출한 도(ceiling) 통보→각 부처 예산요구서 작성 및 제출→ 정부예산안 편성→예산안의 국회제출	정부 시정연설→소관상임위원회 예비심사→예산결산특별위원회 종합심사→본회의 심의·의결
미국	대통령제	예산관리국(OMB) 디렉터의 예산안 작성지침 하달→행정 부 각 부서는 예산시안을 OMB에 제출→OMB 예산분 석관들의 시안 심사→OMB 디렉터에 제출, 대통령과 각 부 수장들에게 설명→대통령 승인 결과를 각 부 예산담당 관들에게 통보(예산 삭감 시	대통령의 정부 예산안 제출→ 예산안 시정연설→의회예산국 (CBO)이 예산안 전반에 대한 분석 견해 제출→상하원 세출 위원회→예산위원회는 예산결의 안(budget resolution) 작성→ 의회에 통과

21) 한국행정연구원 비교 및 지역연구 총서 중에서 해당 국가의 예산과정에 대한 내용을 발췌하여 재구성하였으며(이승철, 2013; 이정만, 2008; 정창훈, 2009; 최진혁, 2008), 다만, 한국의 예산 과정에 대해서는 하연섭(2014: 109)을, 영국의 예산과정에 대해서는 기획재정부 자료를 참조하여 정리하였음.

http://mosf.go.kr/com/bbs/detailComtPolbbsView.do?jsessionid=uUrWA0xNcwFB9vs1IQCEog9p.node20?searchBbsId1=MOSFBBS_000000000039&searchNttId1=OLD_220232&menuNo=5020200 (접속일 2016. 10. 24)

		대통령에게 항소 가능)→의회에 제출	
프랑스	의원집정부제	국무총리의 지휘/감독 하에 재정부장관이 국무회의에서 결정된 재정법률안을 준비	국회(상·하원)의 재정위원회에서 예산안을 사전검토
영국	의원내각제	재무부에 사전예산보고서 (Pre-budget Report) 제출 →경제운영방향 및 세입관련 부분에 대한 보고→의회의 의견 및 여론을 수렴	재무장관 예산연설→레드북 (Red Book)이라는 재정 및 예산보고서→재무위원회의 심의→재무부의 본제출예산서 의회제출→부처별 위원회 심의→예산의 확정
독일	의원내각제	연방재무부가 예산편성편람 마련→각 부처가 예산안 제출(연방재무부와 각 부처 간 예산안 조정 논의)→재정계획과 함께 연방내각의 사전 결정→의회 제출	연방하원과 연방상원으로 이관(의회가 예산안의 세출 증액이나 새로운 세출을 포함하는 내용에 대해서는 연방정부의 동의를 필요로 함)→연방하원에서는 예산안을 심의하고 연방예산을 결정→연방상원에서 예산의 심의와 하원에 대한 입장표명→심의 결정
일본	의원내각제	중앙예산기관인 재무성과 재무성 내 주계국이 중심이 되어 차년도 재정운용방침을 정함→세입세출규모와 예산요구기준 설정→각 성청의 예산요구 제출→사정작업→국회에 제출	중의원 제출→중의원 본회의에서 내각총리의 시정방침연설→예산위원회에 회부→심의→중의원 예산 가결 전 참의원 심사 시작→의결

다음에서는 한국의 예산과정에 대한 검토를 통하여 각 단계에서 장관이 할 수 있는 역할이 어떠한지를 살펴보고자 한다.

2) 한국의 예산과정

① 예산편성

앞서 제시한 한국의 예산과정을 보다 구체적으로 살펴보기 위하여 한국의 예산제도의 근간이 되는 헌법과 법률의 규정을 보면 다음과 같다. 한국은 지출승인법(Appropriation Act) 등의 법률로 규정되는 대부분의 선진국과 달리 예산법률주의가 아니라 예산안이라는 이름의 비법률주의를 채택하고 있다(옥동석, 2016: 169). 헌법에서는 아래와 같이 규정하고 있다.

〈표 5〉 헌법에 나타난 예산과정

구분	내용	조항
예 산 안 편성·심의· 확정	국회는 국가의 예산안을 심의·확정한다.	제54조 제1항
	정부는 회계연도마다 예산안을 편성하여 회계연도 개시 90일전까지 국회에 제출하고, 국회는 회계연도 개시 30일전까지 이를 의결하여야 한다.	제54조 제2항
	정부는 예산에 변경을 가할 필요가 있을 때에는 추가 경정예산안을 편성하여 국회에 제출할 수 있다	제56조
예 산 증액 및 새 비 목 설치	국회는 정부의 동의 없이 정부가 제출한 지출예산 각항의 금액을 증가하거나 새 비목을 설치할 수 없다.	제57조

위의 표에 나타난 바와 같이 한국은 정부가 예산편성권을 가지고, 이를 국회가 심의하고 확정하는 것으로 예산이 결정되고 있다. 이를 보다 구체적으로 규정하고 있는 법률은 2006년을 기점으로 달라졌다. 2006년 이전에는 「예산회계법」, 2007년부터는 「국가재정법」을 중심으로 보다 구체적인 예산과정을 살펴볼 수 있다.

1961년 12월 19일 법률 제849호로 제정된 예산회계법은 국가의 예산과 회계 및 이에 관련되는 기본적인 사항을 규정한 법률이었으나, 2006년 10월 4일 폐지되고, 2007년 1월 1일 국가재정법이 시행되었다. 여기서는 국가재정법을 위주로 검토하면서 이전의 예산회계법에서 다른 점이 있었다

면 이를 지적하고 넘어가도록 할 것이다.

현행법 기준으로 한국의 예산과정을 간단하게 살펴보면 다음과 같은 단계로 이루어진다. “행정부의 예산편성→국회의 예산심의→행정부의 예산집행→행정부에 의한 결산과 국회의 결산승인”의 네 단계로 구성된다(하연섭, 2014: 107). 본 연구에서는 정부 내의 예산 배분인 정부제출 예산안과 국회에서의 확정 예산을 중심으로 살펴볼 것이다. 현재 한국에서 예산편성과 심의 과정은 다음 표와 같다.

<표 6> 한국의 예산과정

과정	내용	제출기한	관련 조항
예산 편성	국가재정운용계획 수립지침 시달	전년도 12월 31일	국가재정법 제7조
	중기사업계획서 제출	1월 31일	동법 제28조
	예산안편성지침 및 지출한도 통보	3월 31일	동법 제29조
	각 부처 예산요구서 작성 및 제출	5월 31일	동법 제31조
	정부예산안 편성	6~8월	동법 제32조
	예산안의 국회제출	회계연도 개시 120일전(9월 3일)	동법 제33조
예산 심의	정부 시정연설	정기국회	국회법 제84조 제1항
	소관상임위원회 예비심사		동법 제84조 제3항
	예산결산특별위원회 종합심사	11월 30일	동법 제85조의3
	본회의 심의·의결	회계연도 개시 30 일 전(12월 2일)	

출처: 하연섭(2014: 109)의 표 일부 발췌 및 수정.

기획재정부는 전년도 12월 31일까지 국가재정운용계획 수립지침이 시달하고, 각 부처는 중기사업계획서를 1월 31일까지 제출한다. 이 과정에서 기획재정부 장관은 필요한 경우, 부처별 중기사업계획서 작성에 관한 기준과 양식 등 세부사항을 별도로 정하여 추가로 통보할 수 있다.²²⁾국가재

22) 기획재정부의 「2009~2013년 국가재정운용계획 수립지침」에서 참조.

http://www.mosf.go.kr/com/bbs/detailComtPolbbsView.do?menuNo=5020200&searchNttId=OLD_86505&searchBbsId=MOSFBBS_000000000039(검색일 2016. 11. 20)

정운용계획은 단년도 예산편성이 가지는 문제점을 극복하기 위하여 5년 정도의 중장기적 관점에서 검토함으로서 재원배분의 일관성·효율성·건전성 등을 제고하기 위한 제도이다. 국가재정법 제7조에서는 “정부는 재정운용의 효율화와 건전화를 위하여 매년 당해 연도부터 5회계연도 이상의 기간에 대한 재정운용계획을 수립하여 회계연도 개시 90일 전까지 국회에 제출하여야 한다”고 규정하면서, 관련 사안에서 기획재정부장관과 각 중앙관서의 장이 해야 할 일을 명시하고 있다. 여기서 중앙관서의 장은 각 부처 장관을 비롯한 기관장을 의미한다. 국가재정법 제7조 제4항에서는 기획재정부 장관이 국가재정운영계획을 수립할 때 필요에 따라서 각 기관의 장에게 자료 제출 요청이나 협의를 할 수 있도록 규정하고 있다. 또한 국가재정운용계획을 수립할 때 기획재정부장관은 관계 중앙관서의 장 즉, 장관 등과 협의하여야 한다고 명시되어 있다(국가재정법 제7조 제5항). 또한 각 중앙관서의 장은 재정지출을 수반하는 중·장기계획을 수립할 때 미리 기획재정부 장관과 협의하도록 하고 있다(동법 제7조 제8항). 이러한 과정은 행정부 내의 예산편성 전의 과정인데, 기획재정부 장관을 중심으로 하되, 각 부처 장관이 서로 간의 협조와 협의를 통하여 이루어지는 과정을 확인할 수 있다.²³⁾

다음으로 국가재정법 제7조 제7항과 제9항은 국회에 대한 보고 의무에 대한 규정을 하고 있다. 기획재정부장관은 수정예산안과 추가경정예산이 제출될 때 국가재정운영계획의 재정총량에 미치는 효과와 그 관리방안에 대하여 국회에 보고해야 한다고 규정하고 있다. 또한 제9항에서는 국가재정운용계획을 국회에 제출하기 전에 국회 소관 상임위원회에 보고해야 한다는 내용도 나온다.

본 연구의 직접적 대상 중 하나인 예산의 편성은 다음과 같다. 기획재정부장관(이전에는 경제기획원장, 기획예산처장 등)이 예산안편성지침과 지출한도를 통보한다. 국가재정법 제29조 제1항은 “기획재정부장관은 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻은 다음 연도의 예산안편성지침을 매년 3월 31일까지 각 중앙관서의 장에게 통보하여야 한다”라고 규정하고 있으며, 이 조항에 따라서 기획재정부 장관이 국무회의를 거쳐 예산

23) 예산회계법 하에서는 각 중앙관서의 장은 매년 전년도의 2월말까지 신규사업 및 경제기획원장관(기획예산처 장관)이 정하는 주요사업에 대한 사업계획서를 경제기획원장(기획예산처 장관)에게 제출하도록 규정하고 있었음.

안전성지침을 각 부처에 내려 보낸다는 것을 확인할 수 있다. 그리고 제2항에서는 “기획재정부장은 제7조의 규정에 따른 국가재정운용계획과 예산편성을 연계하기 위하여 제1항의 규정에 따른 예산안전성지침에 중앙관서별 지출한도를 포함하여 통보할 수 있다”라고 제시하고 있다. 이 과정에서 개별 부처가 제출한 예산요구서가 편성지침에 부합하지 않을 때는 기한을 정하여 수정 또는 보완을 요구할 권한을 가진다(동법 제31조 제3항). 이렇게 편성된 예산안은 국무회의를 거친 후 대통령의 승인을 얻어서 정부예산안으로 편성된다(동법 제32조). 최종 정부예산안으로 되는 과정에서 정부 내부에서 대통령이 참석한 국무회의에서 장관들이 자기 부처의 예산에 대한 설명과 설득의 기회를 가지는 것이다. 이렇게 확정된 정부안은 국회에 회계연도 개시 120일전까지 제출하도록 규정되어 있다(동법 제33조).

이를 도식화된 그림으로 보면 다음과 같다.



<그림 1> 정부예산안 편성 과정

여기에서 장관들의 역할은 각 단계별로 예산행위자들 사이에서 이루어질 수 있다. 당정협의회는 국회에 정부예산안을 제출하기 전에 여당과 협의를 거치는 과정이다. 집권여당과 정부 사이의 조율이기 때문에 개별 부처 장관의 역할은 제한되어 있고, 기획재정부 장관이 정부의 대표로 참석하여 조율하게 된다. 참여자는 여당의 정책위원회, 예결위위원, 예산당국(현 기획재정부)이 주체이지만, 실제로는 여당 주요당직자, 시도당 대표, 지역구 의원들이 간접적으로 참여한다(곽해곤, 2000; 11). 하지만 당정협의회 과정은 실제적인 예산 조율이 이루어지기 보다는 집권 여당에 대한 정부의 예산 사전 설명이라는 의미가 크며, 정부와 당 사이에 상호 분위기 전달에 치중한다는 평가를 받는다(곽해곤, 2000:12).

이를 보다 구체적으로 살펴보면, 예산편성 과정에서는 각 부처는 예산 부처(예: 기획재정부 예산실)와 예산을 둘러싼 줄다리기를 하게 되며, 이러한 과정은 행정적 합리성뿐만 아니라 정치적인 고려가 중요한 변수가 된다(하연섭, 2014: 113). 다른 부처와 경쟁하면서 기획재정부를 설득하고, 이를 위해서 다른 영향력 있는 조직이나 개인에게 도움을 요청하는 방식

으로 정부 내의 예산을 배정받게 된다. 반면, 예산부처에서는 이러한 부처들 간의 예산경쟁 속에서 국가 자원 전체 배분이라는 거시적 예산을 고려하게 된다. 미시적 예산을 고려하는 사업부처와 예산부처 사이에는 필연적으로 대립이 나타날 수 있을 것이다. 따라서 사업부처와 예산을 관장하는 예산부처 사이에는 서로 다른 입장을 가지게 된다. 아래 표는 부처의 특성에 따라서 예산과 관련한 주요논리와 전략을 제시하고 있다. 경제부처의 경우에는 총체주의에 입각한 경제논리를 내세우고, 비경제부처인 사업부처는 점증주의에 입각한 정치논리를 주장한다.

<표 7> 경제부처와 비경제부처의 비교

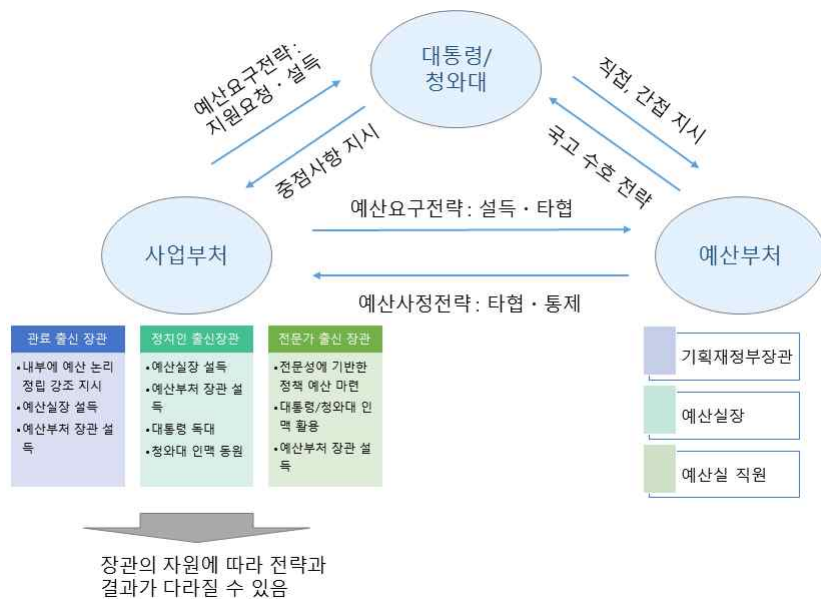
	경제부처	비경제부처
주요논리	총체주의에 입각한 경제논리	점증주의에 입각한 정치논리
보완적 실천전략	예산극대화 혹은 재량예산의 확보	
	성과/결과 중심의 예산제도 개혁	

출처: 김성철·윤진훈(2004: 98)

이러한 부처의 성격에 따라서 달라지는 예산편성 과정에서의 특성은 기관의 장인 해당 부처 장관의 행태와도 연결될 것이다. 사업부처가 다른 부처의 사업에는 민감하지 않으면서도 자기 부처 사업의 예산에 관심을 두는 것과 달리 예산부처의 장관은 예산 삭감에 관심을 두고 국가 전체적인 시각으로 예산에 접근하게 된다(하연섭, 2014: 113-114). 이러한 예산부처와 사업부처 사이의 예산과정이 한국에서 특히 중요하다고 본 선행연구도 있는데(김상현, 1998), 이는 국회에서의 수정이 거의 이루어지지 않고 각 부처에서 제출한 안과 정부제출안 사이의 수정이 크게 이루어지고 있었던 현실을 반영한 것이다. 하지만 이는 1995년 이전의 한국의 예산을 총 규모를 중심으로 다루고 있다는 점에서, 각 부처별 수정율은 다루고 있지 않다는 점에서 시간적으로 문민정부 이후의 상황과 부처별로 검토할 필요성이 제기될 수 있다.

다음 그림에서 볼 수 있는 바와 같이, 예산편성 과정에서의 장관의 역할은 부처 내의 예산안 편성에 대한 준비를 철저히 하고, 예산당국 관련

자(실장부터 장관까지)를 만나면서 설득 작업을 진행하게 된다. 또한 이 과정에서 기획재정부 인사들에 설득이 이루어지지 않을 경우에는 때로는 대통령을 압박하거나, 지원 요청을 하는 방식으로 정부 내의 예산배분에서 자기 부처의 예산을 확보하려고 노력한다. 특히 예산편성 과정에서 장관의 역할은 탐다운 예산제도가 실시되고 난 이후에 지출한도(ceiling)가 설정됨으로서 더 커질 여지가 있다. 이는 지출한도가 단순한 부처별 지출한도 뿐만 아니라, 분야별·부처 내 부문별·부처 내 회계별로 구성됨으로서 개별 부처는 정해진 지출한도 내에서 부처의 목표를 달성하기 위하여 개별 사업 단위의 예산을 조정하면서 자원을 전략적으로 배분(함성득 등, 2010: 303-304)하게 될 수 있기 때문이다.



〈그림 2〉 예산편성 과정에서의 장관의 역할과 전략²⁴⁾

서론에서 제시되었던 전재희 장관과 이명현 장관의 일화는 이러한 과정을 잘 보여주는 사례가 될 수 있다. 실제 장관 재임 시절 가장 어려웠던 일이 “예산확보”라고 이야기한 이명박 정부의 전재희 보건복지가족부장관은²⁵⁾ 실제 예산 관련해서 대통령을 비롯한 100명이 넘는 사람들을

24) 양경숙 (2009b : 53) <그림 2-1>의 전략과 상호작용을 참조하여 수정함.

만난 것으로 보건복지가족부 관계자가 증언한 바²⁵⁾ 있다. 관료 출신이지만 국회의원을 경험한 전재희 장관이 가진 정치적 자원을 충분히 활용하면서도 정치권에 입문하기 전의 관료의 경험 역시 충분히 활용한 사례라고 볼 수 있다. 또한 김영삼 정부 시절의 이명현 교육부 장관의 사례 역시 이와 비슷한 맥락이라고 볼 수 있다. 전문가(학자) 출신인 이명현 교육부 장관은 교육개혁위원회 상임위원을 경험하면서 “교육대통령”을 표방한 김영삼 대통령과의 정책적 유대를 바탕으로 끝장을 본 예로서 대통령과의 정책에 대한 교감이나 대통령의 지원도 중요한 요인이라고 볼 수 있다.²⁷⁾

② 예산심의

이렇게 국무회의의 의결과 대통령의 승인을 거쳐 편성된 정부예산안은 시정연설을 시작으로 국회의 심의절차로 넘어간다. 국회의 예산심의와 관련한 법은 국회법 소관사항이 된다. 소관 상임위원회 예비심사에서는 “소관 장관의 예산안에 대한 제안 설명, 전문위원의 예산안 검토 보고, 장관에 대한 정책 질의 및 예산안 심사”로 이루어진다(신현기 등, 2012). 이 과정에서 장관은 공식적인 회의에서 예산안을 설명하는 것뿐만 아니라 비공식적으로 상임위 위원들에 대한 개별 접촉을 통한 설득 작업을 할 수 있다. 상임위의 예비심사가 끝나면 예비심사보고서를 첨부한 예산안이 예산결산특별위원회에 이송되고 이후 종합심사에 들어가게 된다. 국회법 제 84조 제5항에서는 상임위에서 삭감한 세출예산이나 각 항의 금액을 증액시키거나 새 비목 설치의 경우에는 소관 상임위의 동의를 얻어야 한다고 규정하고 있다. 크게 보아 상임위 예비심사는 일반 행정부처, 예결위 심사는 예산 주무부처가 대응하게 된다. 제도상의 설계는 상임위의 예산에 대

25) 파이널셀뉴스. “전재희 장관 “예산 확보 제일 어려워”..퇴임 소회“. (2010. 8. 18일자 보도)

<http://www.fnnews.com/news/201008181555038908?t=y> (접속일 2016. 11. 5)

26) 내일신문. ““대통령 비롯 100명 넘게 만나” 전재희 장관 ‘보육예산 확대’ 동분서주“. (2008. 9. 8일자 보도).

<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=086&aid=0001953456>
(접속일 2016. 11. 7)

27) 동아일보. ““교육개혁 다시 필요…이념-정파 초월한 기구로 사회적 합의를””(2015. 6. 1일자 보도)

<http://news.donga.com/3/all/20150601/71567475/1#csidxb1195fa1df93d8a803c586a576de7be>
(접속일 2016. 11. 7)

한 입장을 관련부처 예산의 주창자(advocate)로 행동하고, 예결위는 이를 삭감하고 조정하는 역할을 가정하고 있지만, 실제 이렇게 운영되기 보다는 예결위 위원 자체의 이해관계에 따라서 특정 부분 예산이 다시 증액되는 사례가 있다는 지적이 있다(곽해곤, 2000: 70).

따라서 실제 장관이 국회의 심사과정에서 직접 역할에 나서는 대부분의 경우가 예결위 위원들에 대한 접촉이 될 가능성이 높다. 특히 소관 상임위와 예결위를 겸임한 의원이 있을 경우 해당 장관의 중요한 접촉 지점이 될 수 있다. 이에 대한 이야기는 역대 장관과 여당 국회 운영 당직자의 발언을 통해서도 확인할 수 있다.

“그렇게 해서 정부안이 만들어지는 과정에서 국회의원들이 로비를 하고, 그리고 국회 각 심의과정에서 상임위원회 가면 엄청나게 늘어나기도 하고 줄어들기도 하게 되는데. 그게 또 아무 의미가 없습니다. 상임위원회의 예산 심의를 예결위에 들어가면 거의 대부분 무시해버립니다, 상임위 예산심의를.”(M10)

“국회도 상임위 차원의 접근이 있고, 동시에 예결위 차원의 접근이 있습니다. 상임위에서도 잘 설명하고 방어해야 되는 그런 국면도 있지만, 제일 중요한 게 예산결산특별위원회. 예결위에서 그 사업이 잘 확보가 될 수 있게끔 그런 종합적인, 그야말로 총체적인 활동이 예산 심의, 확보라고 할 수 있지요.”(M21)

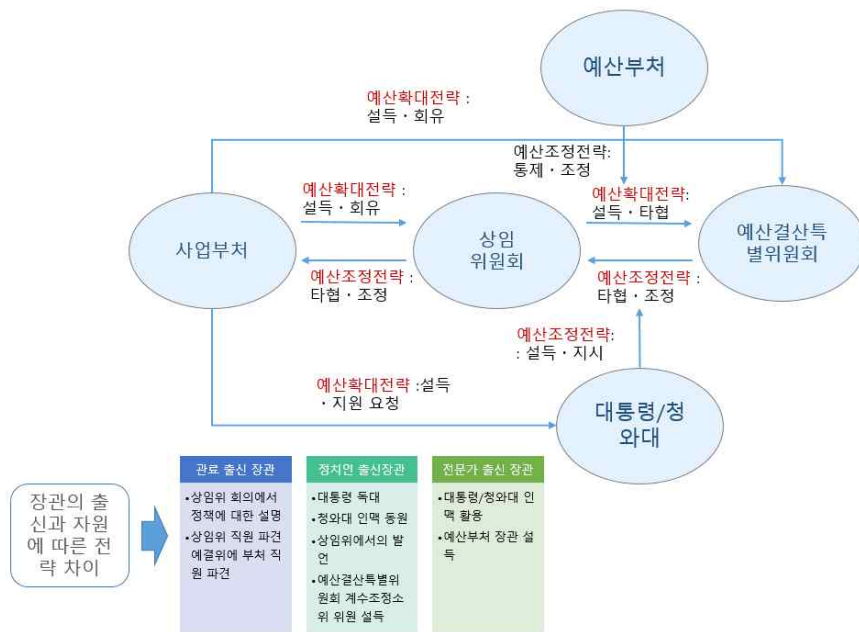
“상임위와 예결위는 직접 해야 되요. 확실하게 하려면. 제 소관 상임위만 갔죠. 예결위는 가야 되고요. 그러면 그 분부(에 대해) 전화도 하고 봐달라는 전화도 하고.”
(M24)

“대체로 장관들이 예산과정에서 주요 인사를 만난다면, 소관 상임위와 예결위를 겸임하는 의원을 중심으로 만나고, 예결위 간사, 예산조정소위 위원을 중심으로 접촉하게 될 가능성이 있습니다.”(여당 국회 운영 당직자 인터뷰 중)

보통 예결위에 들어가서 시작되는 종합심사에서는 정부에서 제안 설명을 하고, 전문위원의 검토, 정책 질의, 부별 심사, 계수조정위(예산안조정소위) 회부, 전체회의 의결 등의 절차로 진행된다(국회법 제84조 제3항).

특히 이중에서도 계수조정소위의 위원들에 대한 관계 유지와 접촉, 설득이 주효할 수 있다는 것이다.

이러한 심의과정에서의 장관의 구체적인 역할과 전략의 가능성은 다음과 같다. 심의 과정에서 국회는 삭감자(cutter)의 역할을 하는 것으로 알려져 있다. 하지만 앞서 언급한 바와 같이, 이러한 삭감자로서의 역할은 제도가 구현하고자 하는 이상적인 운영에서 지향하는 행태이지 실제 국회의 예산심의 과정에서 나타나는 양태는 상임위와 예결위에서 다를 수 있다는 것은 주지한 바와 같다. 각 상임위원회에서의 예산심의는 대체로 조정율·증액율이 높은 증액지향적인 성격을 띤다. 특히 상임위 증액결정이 난 경우는 대체로 지역구와 이해관계가 있는 사업을 수행하면서 전국적인 일선기관을 가지고 있는 관련되는 부처(예: 건설부, 농림부, 보건사회부 등)인 경우가 많다(강신택, 1974: 198-200). 상임위에서의 예비심사가 끝나면 예결특위에 넘어가서 심사가 이루어지게 되는데 여기에서는 조금 다른 양상이 나타날 수 있다. 실제 상임위에서의 예비심사결과의 예결위에서의 반영률을 제시하고 있는 연구에서는 상임위에서의 결정이 예결위에서 반영되는 비율이 낮으며, 상임위에서의 예산과정이 유명무실함을 지적하고 있다(윤영진, 1997: 10).



〈그림 3〉 예산심의 과정에서의 장관의 역할과 전략²⁸⁾

예결위에서의 심의는 상임위에 비해서는 소관 부처의 예산을 심의하는 상임위와 달리 전체 예산을 보기 때문에 상대적으로 삭감지향적인 행태를 보일 수 있다. 하지만 예결위 계수조정위원회에서의 행태는 또 달라질 수 있는데, 소위 “쫓지예산”이라는 관행이 이를 보여준다. 상임위에서 예산 심사가 끝나고 넘어오면 예산결산특별위원회에서 계수 조정 소위가 진행 되는데, 이 단계에서 등장하는 것이 쫓지예산이다. 지역구와 관련된 특히, SOC, 교육, 복지 분야 같은 경우 이런 식으로 최종 결정과정에서 예산이 증액되는 경우가 있어, 실증연구에서도 이러한 현상에 대하여 실제 예결 위에서 증액된 사업을 나눠먹기식 정치(pork barrel politics) 관점에서 분석하기도 한다(이원희, 2003).

한국의 예산심의에서 행정부와 국회 사이를 죄수의 딜레마가 명확하게 드러나는 “치킨게임”이라고 주장하는 옥동석(2016: 187-188)은 양자 사이의 보수표를 다음과 같이 제시하고 있다.

<표 8> 행정부와 국회 사이의 예산심의 상 치킨게임 보수표

행정부 \ 국회	양보	고집(일방적 삭감)
양보	(무승부, 무승부)	(패배, 승리)
고집(증액 부동의)	(승리, 패배)	(파국, 파국)

출처: 옥동석(2016: 187)²⁹⁾

3. 예산과정의 행위자와 예산전략

1) 예산과정의 행위자

이상의 논의에서는 예산과정을 중심으로 장관의 역할 가능성에 대하여 살펴보았다. 제도의 배열에서 가능한 역할과 실제 행위자들이 작동하는 양상은 다를 수 있으므로, 여기서는 실제 행위자들의 양상에 대하여 검토 한다. 이를 통하여 장관이 어떠한 행태를 보일 가능성이 있는지를 행위자들의 역학관계 속에서 알아볼 것이다.

28) 양경숙 (2009b : 53) <그림 2-1>의 전략과 상호작용을 참조하여 수정함.

29) 괄호 안 첫 번째 보수는 행정부, 두 번째는 국회의 보수임.

예산의 결정에 영향을 미치는 기관 내지 행위자는 크게 보아 대통령, 행정부처, 중앙예산기관이 예산부처, 의회를 들 수 있다. 이러한 행위자들이 어떤 성향을 가졌고 어떤 행태를 보이는지에 대해서는 양경숙 (2009a)에서 잘 정리가 되어 있다. 아래 표에서 보는 바와 같이 규범적으로 추정해 볼 수 있는 이들의 성향은 다음과 같다. 먼저, 대통령의 경우에는 전체재정의 균형을 고려하면서도 자신이 제시한 공약 등을 실현하기 위한 수단으로서 예산은 늘리려는 경향을 보인다. 반면, 개별사업 부처에서는 흔히 관료들의 행태로 제시되는 확대지향적 태도를 보인다는 것이 다수 학자들의 견해인 것으로 보인다. 마지막으로 정부 부처이지만 예산의 조정을 담당하고 있는 중앙예산기관(한국의 기획예산처, 기획재정부 등)에서는 사업 부처의 예산을 삭감하려는 경향을 보이면서 대통령과 비슷하게 전체재정의 균형을 고려한다고 이야기한다. 의회의 경우에는 부처에서 제시하는 예산안에 대해서 삭감지향적이라고 제시한다.

<표 9> 예산결정기관의 역할 및 성격

예산결정기관	역할	성향	행태	관련학자
대통령	제창자 수문장 주창자	사업지향적 사업·재정지향적 정책의지적	공약지향적 균형지향적 공약지향적	Wildavsky(1984) 윤영진(1997) 장연수(2000)
행정부처	제창자 주창자 소비자	사업옹호적 사업지향적 사업지향적	증액지향적 팽창지향적 증액지향적	Wildavsky(1984) 강신택(1994) 윤영진(1997)
중앙예산기관	수호자 보호자 절약자	삭감지향적 통제지향적 재정지향적	삭감지향적 삭감·균형지향적 삭감지향적	Wildavsky(1984) 강신택(1994) 윤영진(1997)
입법부	수호자 삭감자	한계적 조정 한계적 조정	삭감지향적 삭감지향적	Wildavsky(1984) 윤영진(1997)

출처: 양경숙(2009a: 182)의 <표 1> 인용

이러한 논의들이 한국의 예산결정에서 적절한 설명력을 가지는지를 몇가지를 검토해보면 설명이 가능한 영역도 있지만 설명해내지 못하는 부분도 존재한다는 것을 알 수 있다. 우선 행정부처를 단일의 기관으로 보는

데, 내부에는 장관이라는 정치적 피임명자와 직업 관료가 함께 존재한다. 이 둘 간의 차이도 있을 수 있고, 둘 각각의 내부에서도 차이가 나타날 수 있다. 먼저, 장관이 정치적 역할이 강조되는 경우와 관리적 역할이 강조되는 경우, 이들이 취하는 행동 양상은 논리적으로 다를 수 있다. 정치인이나 전문가처럼 대통령이 정치적 의도를 가지고 임명한 경우라면 대통령이 강조하는 사업에 대한 미션을 부여받는 측면에서는 미션을 수행하기 위해 필요한 부처의 예산을 늘리려는 노력을 할 것이다. 반면, 관료 출신인 경우에는 다를 수 있다. 부처 사업을 많이 따는 것이 조직의 생존을 위한 전략으로 더 좋다고 생각해서 늘리려고 할 수도 있지만, Wildavsky (1979)가 지적한 바와 같이 관료 자체가 가지는 특성 상 정부의 역할에 대해서 긍정적으로 생각하는 경우가 아니라면 관심이 없거나 오히려 줄이려 할 가능성도 있다. 또한 관료 출신 장관이라면 관료 조직 내의 분위기를 잘 아는 만큼 또 하나의 현상으로서 예산을 따오는 것 자체가 일이 될 가능성이 있기 때문에 적극적인 태도를 보이지 않을 수도 있다. 관료 역시 하나의 방향으로 설명하기 어려운 부분이 있다. 이미 관료가 무조건 예산을 극대화하는 방향으로 가지는 않는다는 논의들이 많이 제시되어 왔는데(예: Rogowski, 1978; Musgrave, 1981 등), 개인의 예산 극대화 성향이 조직의 예산 극대화로 이어진다는 논리에 문제가 있다고 보거나, 개인이 확대하려는 것은 자기의 이익에 부합하는 예산에 대해서만 그렇다고 보는 입장들이다. 재량예산이나 조직의 여유분(slack)을 늘리려는 좀 더 구체적인 방향성이 제시되고 한다.

이러한 행위자들 중에서도 장관은 태생적으로 예산이 가지고 있는 합리성과 정치성의 중간 지점에 존재하는 행위자일 것이다. 부처의 관리자로서 합리적인 의사결정을 해야 하면서도 정치적 반응성을 보이는 정치적 피임명자로서 정치적 의사결정을 해야 하는 위치이다. 따라서 부처의 장관이 부처의 예산에 영향을 미친다면 이들이 어떤 장관인가에 따라서 그리고 이들이 가지고 있는 관료적인 경험과 정치적인 경험에 따라서 그 영향이 달라질 수 있을 것이다.

이러한 이론적 논의를 바탕으로 하여 예산과정의 행위자에 대한 실증 연구는 크게 두 가지 유형으로 이루어지고 있다. ‘관료 행태적 접근’, ‘게임이론적 접근’이다.

먼저, 관료 행태적 접근은 그동안 이루어진 예산과정에서 행위자에 대

한 연구의 다수를 차지하는데, 이들은 “관료들”을 대상으로 예산과 조직 등에 관한 일반적인 “관료적 행태(bureaucratic behavior)”를 다루고 있다. 공공선택론자들에 의해 관료들이 “자기이해(self-interest)”를 바탕으로 조직의 예산(혹은 재량예산 내지는 slack)을 최대한 확보하려는 행태를 보인다는 주장이 제시되었고, 이후 이를 실증하는 연구들이 많이 나타났다(예: Tullock, 1965; Buchanan, 1977; Niskanen, 1971; 1991 등). 이러한 연구들은 관료들의 선호나 동기구조에 대한 다양한 이미지를 제시하였다는 평가를 받을 수 있다(Bowling, 2004: 496).

하지만 이러한 연구들은 경제학적 관점이 가지고 있는 장점인 간결성(parsimony)을 가진 반면, 현실의 복잡성과 역동성을 반영하는 데는 한계가 있었던 것으로 보인다. 그 이유로는 첫째, 관료제의 정점에 있는 정치적 피임명자의 지위가 가지는 상충된 요구를 반영하지 못하고 있다는 점이다. 둘째, 관료들이 추구하는 자기이해가 다양할 수 있다는 점을 간과하고 있다는 점이다. 이러한 문제제기에 대해서 관료들 중에서도 행정가인 기관장(agency head)의 예산팽창 의도가 단순히 기관의 팽창을 의미하는 것이 아니라, 자신의 기관에 대한 태도와 국가 전체에 대한 태도로 나누어서 유형화할 수 있다는 Bowling(2004)의 연구가 제시되었다. 이 연구에서는 행정가들의 팽창에 대한 입장(growth posture)이 자신의 기관과 국가 전체에 대한 각각의 팽창 열망(aspiration for expansion)을 “축소주의자(abider or minimizer), 이타주의(altruist), 옹호자(advocate), 확대주의자(maximizer)”의 4가지 유형을 제시하였다(Bowling, 2004: 492-493). 이들 연구의 또 하나의 특징은 주로 서베이(예: 미국의 ASAP³⁰⁾, NES³¹⁾, GSS³²⁾, SOSE³³⁾ 등)를 통해 태도를 묻는 방식이라는 점이다. Bowling(2004)은 전반적인 태도에 대한 관료들의 응답을 중심으로 비교하여, 관료조직 내에서는 확대주의자들이 가장 많고, 축소주의자들은 거의 찾아보기 어렵다는 결론을 내리고 있다. 이와 달리 관료들이 사실은 예산극대화를 하지 않는다는 것을 보여준 연구도 있다. 예산에 대한 고위공무원단(SES: Senior Executive Service)의 태도와 일반 국민들의 태도를 비

30) American State Administrators Project

31) American National Election Studies

32) General Social Survey

33) Survey of Senior Executives

교하면서 예산극대화하려는 태도가 일반국민들보다 더 비율이 낮다는 것을 보여주면서 사실은 관료가 예산극대화를 하지 않는다는 것이다(Dolan, 2002: 47).

두 번째, 이러한 관료의 행태에 대한 일반적인 연구와는 다르지만, 예산부처와 사업부처 사이의 게임 상황으로 설명하는 연구이다. 대표적인 연구로 Swank (2002)의 연구는 3명의 경기자(player)들인 총리(prime minister), 지출 장관(spending minister), 관료들 사이의 게임에서 어떻게 하면 사업부처인 지출 장관들의 지출 요구를 억제할 수 있을지에 대한 장치를 제시하고 있다. 이 연구에서는 지출장관에게 제안권을 위임하는 것 보다는 재무장관(finance minister)에 거부권을 주는 것이 더 효과적이라는 것을 게임이론으로 증명하였다(Swank, 2002: 255). 예산의 제안권을 가진 장관들이 정책에 대해서 증명하기 어려운 정보를 가지고 있는 관료들의 예산 팽창에 대한 유인과 함께 갈 가능성이 높기 때문에 국가 전체 예산의 적절한 배분에서 문제가 생기는 상황에서 어떤 제도적 장치가 유리할 것인지를 보여준 것이다.

2) 예산전략

예산전략(budgetary strategy)은 “정부 기관이 가용한 자금(예산)을 유지하거나 증가시키려는 의도로 하는 행동들”을 의미한다(Wildavsky, 2004: 57). 여기에서 전략은 “예산관료들의 의도·인식과 정치체제 사이에 제약을 가하거나 기회를 주는 연결고리”이다(Wildavsky, 2004: 57). 이러한 예산전략은 누구의 예산인지, 예산과정에서 어느 단계의 전략인지에 따라서 구분될 수 있지만, 일반적으로는 “행정부처의 예산확보 전략”(윤영진, 2015: 230)이라고 볼 수 있다. Wildavsky와 Mikesell에 의해서 제시되고 있는 예산 과정의 행위자들의 전략을 소개하면 다음 <표 10>과 같다. Wildavsky (2004)는 예산이 가지는 정치적 행위로서의 성격을 기반으로 하여 예산관료로서 행정적인 일보다 정치적 측면에서의 대처가 중요하다는 점을 제시하고 있다. 구체적으로는 각 부처의 고객을 어떻게 활용할지, 의회 위원회 직원들과의 신뢰 관계 형성을 통한 원활한 예산심의 등을 제시하고 있으며, 정치에서 분절된 권력을 활용하기 위한 전략을 제시하였다. 반면, Mikesell (2007)은 상황에 맞는 전략을 제시하였는데, 현재 사업

이 삭감될 가능성이 있을 때, 기존 사업을 유지하거나 증가시키려 할 때, 그리고 새로운 사업을 하려고 할 때 각각 어떠한 전략이 있을 수 있는지를 제시하였다. 이들 학자들이 제시한 예산전략을 바탕으로 하여 윤영진(2015)은 행정부처와 예산부처의 전략을 나누고, 행정부처의 전략은 보편적 전략과 상황적 전략을 나누어서 정리하고 있다.

<표 10> 학자들이 제시한 예산전략

학자	전략	내용
Wildavsky (2004)	훌륭한 정치인 되기 (Be a Good Politician)	▶ 예산관료의 공식적인 일보다 훌륭한 정치인이 되는 것이 중요함.
	고객(Clientele)	▶ 활동적인 고객을 동원하고, 기관에 도움을 줄 수 있는 지위에 있는 고객들에 봉사함. ▶ 고객을 확장하고 개별 구성원들에게 집중하여 공청회 등에서의 피드백을 확보함. ▶ 고객이 없거나 약한 사업의 경우에는 예산에서 보이지 않게 하거나 나중에 보이도록 만듦(end-run).
	확신(Confidence)	▶ 위원회가 자신들을 속이지 않는다는 것을 확신할 수 있는 관계를 만들게 행동함. ▶ 소위원회 직원들과 좋은 관계를 유지하여 의회 과정을 수월하게 지나가도록 함.
	의회 위원회 공청회 (Congressional Committee Hearings)	▶ 위원회에서 예산당국, 집행부 예산 사이의 발언에서의 게임 상황. ▶ 실질적인 실현가능성이 중요함.
	국가 정치에서 분절된 권력의 활용을 극대화하기 위한 전략 (Strategies Designed to Capitalize on the Fragmentation of Power in National Politics)	▶ 양원제 하에서 양 원간에 서로 협상을 하도록 만듦. ▶ 세출위원회와 분야별 정책을 담당하는 위원회의 분리를 활용하여 이들 간의 충돌을 기관의 이득으로 활용함. ▶ 의원들은 어떤 경우에는 기관의 요구를 삭감하려 하고, 어떤 경우에는 지지자들이 원하기 때문에 지지할 수도 있는데, 이러한 경우에 덜 가시적인 항목을 삭감함.

		<ul style="list-style-type: none"> ▶ 삭감하는 것이 전체 사업이 폐기시킬 것이라고 주장함. ▶ 삭감할 때 책임을 넘김. ▶ 상황이나 외부 압력 등으로 책임지지 않고 삭감함. ▶ 큰 사업도 명백하게 작은 예산으로 시작하게 되므로 이를 기초로 하여 계속 추진되거나 작업을 마쳐야한다고 주장함. ▶ 위기와 연결시키거나, 지출이 비용과 같거나 더 많게 하는 등의 전략이 제시됨.
Mikes e l l (2007)	해당 프로그램이 현재 의 수준보다 삭감될 상황 일 때의 전략	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 연구를 제안하여 시간 벌기(Propose a study) ▶ 인기 있는 프로그램을 삭감(Cut the popular program) ▶ 삭감되었을 때의 비참한 결과를 보여줌(Dire consequences). ▶ 전부 아니면 무의 양자택일(All or nothing) ▶ 삭감을 제시하는 쪽이 대상을 선택하게 하여 정치적 책임을 넘김(You pick). ▶ 예산 삭감자들보다 프로그램에 대한 전문성은 자신들에게 있음을 강조함(We are Expert).
	현재 의 프로그램을 지속 하거나 증가시키 려할 때 의 전략	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 프로그램 추정치를 올림(Round up). ▶ 예산발표에서 화려한 보여주기의 질은 약한 내용을 제압하는 것을 목표로 함("If it don't run, chrome it"). ▶ 예산항목은 기본적인 요구가 준비된 다음에는 약간씩 증가시켜서 일반적인 범주나 전반에 걸쳐서 감지해내기 어렵게 해야 함(Sprinkling). ▶ 각 단위에서 실질적으로 증가하는데 대한 관심을 분산시키기 위해서 작동되는 시설이나 유지되는 평수 등의 물리적 단위에 대해서 논의함(Numbers Game). ▶ 더 많은 고객들의 요구나 비어있는 요구의 밀린 일을 기초로 삼음(Workload and backlog). ▶ 정책의 선택은 회계제도에 어렵게 만들어져서는 안 됨(The accounting trap).
	새로운 프로그램	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 새로운 사업을 기존의 확장이거나 증가 정도로 가장 함(Old staff).

윤영진 (2015)	을 제안 할 때의 전략	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 프로젝트는 작은 양의 펀딩이나 예비사업이나 실현가능한 연구 등으로 시작해야 함(Foot-in-the door financing). ▶ 사업이 사용할 비용보다 더 많은 수익을 낼 것이라고 주장함(It pays for itself). ▶ 새로운 제안은 정부의 다른 영역에서 비용절감을 가져올 것이라고 주장함(Spend to save). ▶ 새로운 제안을 위기와 연관시킴(Crisis). ▶ 사업의 실제 성격을 숨기고 정치적으로 더 매력적인 사업에 섞어버림(Mislabeled). ▶ 다른 기관의 행동에 의해서 기존의 사업으로 감당할 수 있는 범위를 넘어섰을 때 (What they did makes us do it). ▶ 법원이나 연방기관, 주정부 등 외부 기관에 의한 법적인 요구에 의해 기관의 행위나 더 많은 지출이 필요할 때 추가 예산에 대한 요구로 권한위임을 사용함(Mandates). ▶ 새로운 사업에 대한 기초로 다른 기관과의 비교를 활용함(Matching the competition). ▶ 전체적 검토가 필요하지 않을 만큼 제안된 사업이 크지 않은 부분이라고 주장함(It's so small). 	
	행정부처	보편적 전략	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 활동적인 고객을 동원 ▶ 신뢰를 확보하는 방법 ▶ 사업의 필요성과 가치를 강조하는 방법
		상황적 전략	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 기존 예산의 삭감을 방지하는 전략 ▶ 기존 예산의 유지 또는 증액을 확보하는 전략 ▶ 새로운 사업을 추가하는 전략
윤영진 (2015)	예산부처	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 한도액 설정법 ▶ 무제한 예산법 ▶ 업무량 측정 및 단위 원가 계산법 ▶ 증감 분석법 ▶ 우선순위 명시법 ▶ 항목별 통제법 	

출처: Wildavsky (2004: 57-67), Mikesell (2007: 64-69), 윤영진(2015:

이러한 예산전략들은 행정부처와 예산부처가 예산과정에서 어떠한 방식으로 자신들이 원하는 방향의 결과를 얻을 수 있는지를 보여준다. 다만, 이들이 제시하는 전략은 부처 단위에서 담당 관료들의 일반적인 전략의 측면을 보여준다는 점에서 부처의 장이 어떻게 하는지에 대해서는 별개로 분리하여 살펴보고 있지는 않다.

제4절 선행연구 검토와 연구문제의 구체화

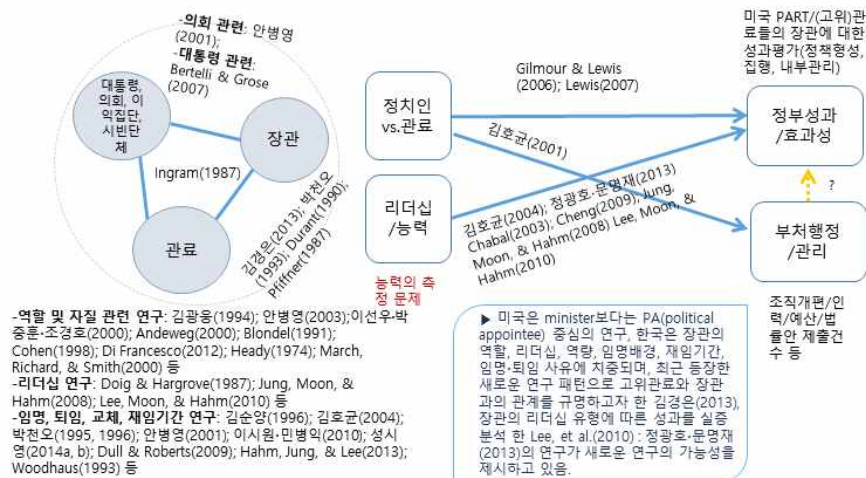
1. 선행연구 검토

장관을 다루고 있는 선행연구에서 부처관리나 정책과정에서의 연구는 많지 않으며, 기존에 이루어진 연구도 “정책이나 행정과정의 제도화·구조화의 측면”에 치중되고 있다(정광호·문명재, 2013: 117). 하지만 장관의 역할과 역할의 영향을 보려면 부처관리나 정책과정 측면을 조명해야 할 것이다. 일부 연구들이 이러한 측면을 규명하기 위한 시도를 하고 있으나 아직 진행되어야 할 영역이 많이 남아있다.

아래 선행연구 구조도를 살펴보면³⁴⁾, 장관 연구에서 많은 영역을 차지하고 있는 연구가 역할과 자질에 대한 연구(예: Heady, 1974; Blondel, 1991; Cohen, 1998; Andeweg, 2000; March, et al., 2000; Di Francesco, 2012; 김광웅, 1994; 안병영, 2003; 이선우, 2000 등), 장관의 리더십에 대한 연구(예: Doig & Hargrove, 1987; Jung, et al., 2008; Lee, et al., 2010), 장관의 임명·사임·교체·재임기간 등에 대한 연구(예: Woodhaus, 1993; Dull & Roberts, 2009; Hahm, et al., 2013; 김순양, 1996; 안병영, 2001; 김호균, 2004; 이시원·민병익, 2010; 성시영, 2014a, b) 등이다. 이와 함께, 장관이나 정치적 피임명자의 출신 전직에 따라서 정치인 출신인지 관료 출신인지가 정부성과 내지는 효과성에 영향을 미친다는 연구

34) 미국 연구의 경우에는 장관을 대상으로 한 연구보다는 political appointee 내지는 political executive로 포괄적으로 진행되는 경우가 많았다.

(Gilmour & Lewis, 2006; Lewis, 2007), 이러한 특성이 부처의 행정에 영향을 미친다는 연구(김호균, 2001b), 장관의 리더십과 능력이 정부성과에 영향을 미친다는 연구(Chabal, 2003; Jung, et al.; Cheng, 2009; Lee, et al., 2010; 김호균, 2004; 정광호·문명재, 2013)가 한 축을 차지하고 있다. 외부 권력기관과의 관계를 조명하고 있는 연구는 의회와의 관계(예: 안병영, 2001), 대통령과의 관계(예: Bertelli & Grose, 2007), 장관과 관료와의 관계(예: Pfiffner, 1987; Durant, 1990; 김정은, 2014), 대통령-장관-관료의 3자 관계에 대한 연구(예: Ingram, 1987)들을 찾아볼 수 있다.

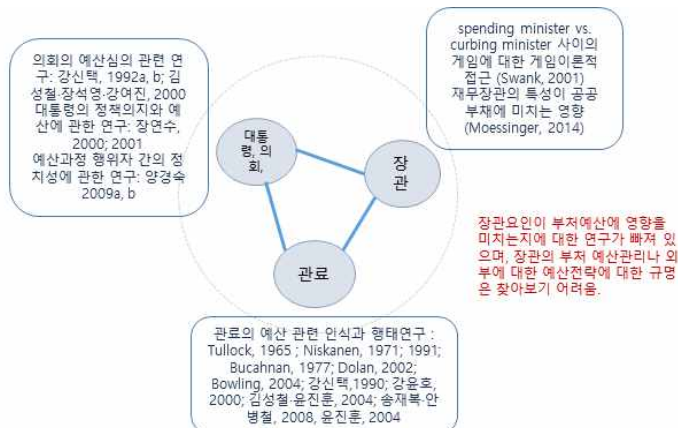


<그림 4> 장관 대상 선행연구 구조도

한국의 예산결정 행위자 연구에서도 대체로 부처 전체를 보거나, 부처의 예산 담당 공무원을 주로 다루고 있다(예: 김석준, 1975; 강신택, 1990; 강윤희, 1999, 2000; 이필우, 1999; 김성철·윤진훈, 2004 등). 이들 연구에서도 해외 연구와 유사하게 예산 편성에 있어서 담당 관료들의 행태가 예산부처에 의해서 삭감될 것을 우려해서 부풀리거나 자신들의 이익추구하기 위한 예산극대화의 행태를 보이는 것으로 나타난다(강윤희, 1999, 2000; 이필우, 1999 등). 예산결정과정에 참여하는 기관의 행태를 연구한 윤영진(1997: 4)에서는 행정부처의 관료들이 공익을 추구하건 사익을 추구하건 예산을 확대하려는 경향을 보이게 되며, 장관 역시 예산을 확보하는 것이 장관 능력의 척도가 되므로 가급적 많은 예산을 확보하려고 노력하데 된다고 지적한 바 있다. 또한 예산과정에서의 참여자로 장관의 역할

에 대해서 기술하고 있는 이준원(1996)의 연구에서는 대통령과 정치적 운명을 같이할 집단으로서 공동체의식을 바탕으로 각 사업에 대한 정치적 투입과 갈등에 대한 방향을 설정하고 정치적 조정역할을 할 것으로 기대되지만, 실제 한국의 경우에는 그렇지 않다고 지적하고 있다. 그 이유로는 장관의 구성이 대체로 관료이며, 정권교체에도 불구하고 계속 임용되며 빈번하게 교체된다는 점에서 사업을 이끌어가는 전문가로서의 모습을 보이며, 결국 소관부처의 예산을 가능한 한 극대화시키려고 생각한다고 평가하였다(이준원, 1996: 39). 하지만 해당 연구에서도 실제 장관이 예산에 대해서 어떤 태도를 보이는지, 어떤 장관이 더 잘 하는지 등에 대해서는 다루고 있지 않다. 이는 연구대상으로서 장관에 대한 접근이 어려우며, 예산과 관련하여 개별 장관들에 대한 자료수집이 용이하지 않았기 때문으로 보인다. 예산 과정의 정치성을 행위자를 중심으로 전체적으로 살펴보고 있는 양경숙(2009)의 연구도 예산정치(budgetary politics)를 잘 보여주는 연구이기는 하나, 이 연구에서도 역시 장관의 역할에 대한 규명은 제대로 이루어지지 않고 있다. 이렇게 장관이라는 개별 행위자의 역할이나 영향에 대한 연구가 빠진 데는 기존의 연구들이 정부를 다양한 행위자들이 움직이는 조직이 아니라 관료제와 같은 단일의 행위자로 간주함으로써 장관과 개별 행위자들과의 사이에서 나타나는 역동성을 반영하지 못하고 있기 때문인 것으로 볼 수 있다.³⁵⁾ 특히, 예산과정에서의 전략에 대한 연구는 실증연구를 찾아보기 어려울 뿐만 아니라 이론적 측면에서의 검토에서도 개별 기관장의 역할에 대한 규명보다는 일반적인 관료들의 전략을 중심으로 다루고 있다. 따라서 본 연구는 이러한 선행연구에서 추가적으로 진행되어야 할 영역으로 장관의 예산과정에서의 영향과 전략에 대하여 연구하고자 한다.

35) 이러한 비판은 김준형·엄석진(2016: 288)의 연구에서 국가와 시장 이분법을 기반으로 한국의 급속한 경제성장에 대한 연구가 가지는 한계에 대한 지적에서 착안하였다.



<그림 5> 예산 관련 선행연구 구조도

2. 연구문제의 구체화

대통령이 관료를 장관에 임명하는 경우와 그렇지 않은(정치인이나 전문가) 경우 그 임명의 목적이 다를 수 있다는 점은 선행연구에서도 지적되고 있다(Hahm, et al., 2012). 이러한 행태를 보기 위한 대상으로서 예산과 관련한 장관의 행태를 설정한 것은 예산이 정치와 행정의 중간 지대에 장관의 역할을 보여줄 수 있는 적절한 사례라고 판단하였기 때문이다. 또한 예산은 앞서 언급한 바와 같이 정부 활동의 수치적인 표현으로서 한국의 정치적·경제적·행정적 결정을 보여준다(Kim & Kang, 1983: 85)는 점 역시 선정의 이유가 된다. 따라서 예산의 결정과 관리는 장관의 정책 관리의 중요한 영역이 될 수 있다. 장관의 예산관리는 부처 내부관리임과 동시에 외부관리와도 연결된다. 하지만 기존의 예산 결정에 관해서 한국에서 이루어지고 있는 연구는 대부분 예산 심의에 영향을 의원들의 행태에 대한 연구가 많다(예: 강신택, 1992a, b; 황윤원, 1993; 윤영진, 1997; 김성철 등, 2000; 장문선·윤성식, 2002; 이원희, 2003; 임동욱, 2004; 정창수·김태영, 2011 등). 예산결정의 정치성을 총체적으로 다루고 있는 양경숙(2009)의 연구에서도 장관은 개별적인 행위자로 따로 다루어지기 보다는 중앙행정부처라는 이름으로 대표되어, 실제 장관이 어떤 선호와 동기를 가지는지, 어떤 전략을 가지고 행동하는지에 대해서는 다루고 있지 않다. 최종적인 예산의 결정은 국회의 심의에 의해서 이루어지지만, 예산을

편성하고 제출하는 과정과 제출 이후의 의회 설득 과정에서 중요한 역할을 하는 행위자는 장관이다. 또한 장관이 어떠한 자원을 가지고 있는지, 어떠한 전략으로 어떠한 역할을 하는지에 따라서 예산확보의 결과는 차이가 날 수 있다. 물론, 이러한 장관의 역할에 대한 연구가 부족했던 것은 연구대상인 장관에 대한 연구자들의 접근성이 떨어진다는 점이 가장 큰 한계였을 것이다. 또한 민주화 이전의 시기에는 대통령이 정책결정의 정점에서 국가의 재원인 예산의 배분 역시 경제부처인 예산부처의 중앙통제 방식으로 이루어져서 개별 장관의 행위의 폭이 넓지 않았을 가능성도 있기 때문이다. 이와 함께, 민주화 이후에는 예산 심의에서 의회의 영향력이 상대적으로 커졌기 때문에 이들이 보이는 예산 심의에서의 선심성 예산(pork barrel)에 대한 연구가 연구자들의 관심을 끌었다는 점도 하나의 이유가 될 수 있다. 하지만 의회의 심의과정이 중요하다고는 하지만, 실제 정부 내부의 예산결정과 이것이 국회에서 통과되는 과정에서 장관은 내부에서 예산담당 부처를 설득하고, 다른 부처와 경쟁하며, 청와대·대통령을 설득하고, 국회 심의과정에서는 여야 의원들과 예산결산위원회 위원들을 설득하는 중요한 역할을 하게 된다. 따라서 장관의 예산에 대한 태도와 행태에 대한 연구는 선행연구에서 빠져 있는 현상을 설명할 수 있는 의미 있는 연구문제가 될 수 있다.

이러한 문제인식 하에 본 연구는 다음의 질문에 대한 답을 얻고자 한다. 첫째, 어떤 장관이 예산을 잘 확보하는가? 둘째, 장관의 예산에 대한 동기와 개인적 영향력에 따라서 이들의 예산전략이 달라질 수 있는가이다. 그렇다면 장관은 예산활동에서의 최종 목표는 과연 누구의 대리인으로 판단하는가의 질문이 마지막이다.

여기에서 어떤 장관인가에는 장관의 전직과 함께 이들이 어떠한 경험을 쌓아왔는가에 대한 요인도 고려한다.

각각의 연구문제를 좀 더 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫 연구 질문은 어떤 전직과 경험을 가진 장관이 부처 예산을 더 잘 확보하는가이다. 김호균 (2001b)과 Lewis (2007)의 연구에서는 장관 혹은 기관장의 전직이 부처의 운영의 결과나 성과에 영향을 미친다고 주장하고, 이러한 주장에 대한 근거를 제시하고 있다. 이러한 결과는 부처의 관리과정과 결과의 하나로서 예산에도 적용될 가능성이 있다. 만약 예산의 확보가 정책의 실현에 있어서 필수불가결한 전제조건이 된다면, 결국 일

잘하는 장관이 되기 위한 중요한 요건이 바로 부처예산의 확보가 될 수 있기 때문이다. 또한 예산과정 자체가 관리적 능력과 정치적 능력을 함께 요구하는 만큼 어떤 출신, 그리고 어떤 경험을 가진 장관이 예산확보가 유리한지를 살펴보는 것은 향후 어떤 장관이 일 잘하는 장관이 될지의 한 가지 기준을 확인해보는 과정이 될 수 있을 것이다.

여기에는 장관의 전직이라는 배경뿐만 아니라, 그동안의 경력에서 쌓인 경험도 고려될 수 있다는 점에 착안하여 두 요건을 모두 고려한다. 즉, 관료로서 오랜 기간 경험을 하면서 쌓은 지식과 노하우, 정치인으로서 그동안 경험한 예산정치의 상황, 전문가로서 자신의 영역에서 쌓은 지식이 예산으로 표현되는 부처의 정책을 제대로 끌어낼 수 있을 가능성을 염두에 둔 것이다. 전직이 관료 출신인 장관이라고 하더라도 이들이 걸어온 경력 경로는 각각 다를 수 있다. 다시 말해, 같은 관료 출신 장관이라고 하더라도 자기 부처 출신으로 오래 있는 경우와 예산을 다루는 부처에 근무한 경우는 부처 관리의 노하우가 다를 수 있다. 이는 관료 출신 장관이지만 경제부처 등 상대적으로 큰 부처에서 큰 관료들이 다른 부처의 장관으로 가는 경우가 꽤 있다는 점에서 부처 내부 출신으로 쭉 커간 장관이 가지는 내부 사정에 대해 잘 파악하고 있는 이점을 가지기 어렵기 때문이다. 하지만 타부처에서 온 장관이라고 하더라도 예산 파트에서 근무한 경험이 있는 경우에는 예산에서의 활동은 또 오히려 잘 하게 될 가능성도 있다. 따라서 본 연구에서는 이러한 여러 여건들을 가능한 포함시키려고 한다.

구체적으로는 관료 출신인지 정치인 출신인지에 따라서 정부 내의 예산확보(예: 정부제출안 내의 부처 예산의 상대적 비중, 정부제출예산의 전년도대비 증가율), 국회 예산과정에서의 확보(예: 국회확정예산 내의 부처 예산의 상대적 비중, 국회확정예산의 전년도대비 증가율, 국회에서이 수정정도나 수정율)가 달라질 수 있다. 반면, 이러한 구분 없이 해당 부처의 정책 분야에 전문성을 지니는 외부 전문가 출신이 더 유리할 가능성도 있다. 이는 예산이 정치적 성격을 가지지만 이를 위한 설득이 반드시 정치성에만 기반 하는 것이 아니라, 정책에 대한 합리적 근거를 제시함으로서 가능해질 수도 있기 때문이다. 특히 전문가로서의 경험은 단순히 전문직에서 종사한 경력을 의미하는 것이 아니라 맡게 되는 부처의 정책영역과 관련된 경력일 경우에 긍정적인 영향을 미칠 것으로 보고 이러한 경우만

을 한정하여 고려하였다.

관료 출신 장관은 정치인이나 전문가 출신에 비해서 정부제출 예산 확보에서 유리할 수 있을 것이다. 반면, 정치인 출신의 경우에는 관료 출신이나 전문가 출신에 비해서 국회 확정 예산의 확보에 유리할 것이다. 따라서 장관의 전직에 따라서 부처의 예산확보가 달라질 수 있을 것이라는 가설1을 설정하였다. 또한 장관이 장관 재임 전에 거친 경력에서 오는 경험 역시 부처의 예산확보에 영향을 미칠 수 있다. 같은 관료 출신이라고 하더라도 예산과정과 관련하여 관료적 전문성을 쌓을 수 있는 경험을 한 장관이라면 정부 내의 예산과정이나 국회에서의 예산심의 과정에서 유리할 수 있다. 또한 대통령과의 거리를 간접적으로 알 수 있는 정치적 경험을 한 경우에도 정부 내부의 과정이나 국회 과정에서 대통령이나 집권 여당의 직·간접적 지원을 받음으로서 부처 예산확보에 유리할 수 있다. 마지막으로 부처의 정책과 적합성이 있는 관련 경험이 있는 장관의 경우 예산을 확보하기 위한 기본 전제인 정책기획을 잘 할 가능성이 있으므로 이러한 경우에도 부처 예산확보에 유리할 수 있을 것이다.

연구문제 1 : 어떤 장관이 예산을 잘 확보하는가?

가설 1. 장관의 전직은 부처의 예산 확보에 영향을 미칠 것이다.

가설 1-1. 관료 출신 장관은 정부제출 예산확보에 유리할 것이다.

가설 1-2. 정치인 출신 장관은 국회확정 예산확보에 유리할 것이다.

가설 2. 장관의 경험은 부처의 예산확보에 영향을 미칠 것이다.

가설 2-1. 관료적 경험이 있는 장관은 부처 예산확보에 유리할 것이다.

가설 2-2. 정치적 경험이 있는 장관은 부처 예산확보에 유리할 것이다.

가설 2-3. 전문적 경험이 있는 장관은 부처 예산확보에 유리할 것이다.

첫 번째 연구문제에 대한 검증은 역대 장관 데이터와 부처 예산 데이터, 예산에 영향을 미치는 다른 요인들을 함께 수집하여 양적 분석을 진행할 것이다.

두 번째 연구문제는 예산확보에 대한 동기와 장관들이 걸어온 경력에서 나오는 경험에 따라서 예산전략에도 차이를 가져오는가의 문제이다.

예산과정에서 행위자에 대한 연구에서는 장관을 단일 개체로 보기보다

는 관료제의 일원으로서 예산을 극대화하려는 사업부처와 예산을 조정하고 최소화하려는 예산부처로 대변하여 이들의 예산에 대한 동기를 이야기하고 있다(Wildavsky, 1984; 윤영진, 1997; 장연수, 2000 등). 또한 예산전략에 대한 이론적 논의에서도 사업부처나 예산부처가 구사할 수 있는 전략들은 일반적인 논의가 중심이 되고 있다(Wildavsky, 2004; Mieksell, 2007; 윤영진, 2014 등). 하지만 이렇게 단일의 개체로 보고 접근하는 것은 실제로 장관이 부처에 취임하여 예산활동을 하는데 있어서 유의미한 정보를 제공해주기 어렵다. 앞서 제시한 바와 같이 같은 부처의 장관이라고 하더라도 단일한 선호체계를 가지기 힘들고, 같은 동기를 가지고 있다고 하더라도 이를 실현할 수 있는 전략은 장관 개인이 가지고 있는 경험이나 영향력에 따라서 달라질 수 있기 때문이다. 예산과정에서 중요한 역할을 담당할 수 있는 관료적 경험을 한 장관과 그렇지 않은 관료 출신의 장관은 예산과정에서 바라보는 시야의 넓이가 다를 수밖에 없으며, 정치적으로 대통령과 얼마나 가까운지, 그리고 국회의 예산심의 과정에서의 경험이 있는지 등도 역시 차이를 가져올 수 있다. 또한 부처의 정책에 대한 정책적 전문성 역시 예산을 편성하는 과정에서 중요한 차이를 가져올 수 있다. 연구문제 2는 이러한 차이를 밝힘으로서 장관이 취할 수 있는 여러 전략들을 보다 세부적으로 접근하여 상황별로 유용한 전략을 제시하는데 목적이 있다. 이를 위한 가설은 장관의 예산확보 동기와 이들의 경험에 따라서 정부 내부의 예산과정과 국회 예산심의 과정에서의 전략이 달라질 수 있을 것이라고 설정하였다.

연구문제 2: 장관이 예산에 대해 가지는 동기와 장관의 경험에 따라서 예산확보 전략이 달라지는가?

가설 3. 장관의 예산확보에 대한 동기와 경험에 따라서 예산전략이 달라질 것이다.

이러한 연구 질문에 대해 가능한 설명을 몇 가지 생각해보면, 출신에 따라서 예산과정에서 부처 예산을 확보하는 것이 중요하지 않다고 생각하는 경우가 나타나거나(특히 사업예산이 거의 없는 부처이거나 예산의 정치성 자체를 싫어하는 경우), 예산을 늘리는 것이 일이 될 수 있으므로

회피하는 경우가 나타날 수 있을 것이다. 반면, 가설의 설정과 달리 사실상 전직의 출신배경에 상관없이 관료, 정치인, 전문가 모두 부처 예산의 확보가 중요하다고 생각하고 이를 위해서 여러 노력을 할 가능성도 있다. 하지만 이러한 노력들이 실현되기 위해서 이들이 취하는 전략은 이들이 장관에 재임하기 전에 경험을 통하여 쌓은 지식이나 전문성, 인적 관계망에 따라서 달라질 수 있다.

이 질문에 대한 답은 양적 분석을 통해서 알아보기는 어려우므로 연구문제 3과 같이 질적 자료를 활용하여 분석을 진행할 것이다.

마지막 연구문제는 장관이 예산과정에서 역할을 할 때 그 최종 목표가 누구를 위한 것인가의 문제이다. 즉, 대통령과의 동반자적 관계를 중시하여 국정 전체를 아우르는 기준으로 임하는지 아니면, 부처의 이익을 위하여 행동하는가의 문제이다.

연구문제 3: 장관은 대통령 국정운영의 대리인인가 부처의 관리자인가?

어떤 장관이냐에 따라서 부처의 예산을 생각할 때 무엇을 먼저 내세울지가 달라질 수 있다. 일반적으로 정치적 피임명자들은 대통령 의제에, 관료출신들은 기관의 의제에 관심을 기울이는 것으로 알려져 있다(Heclo, 1977). 그렇다면 정치인 출신 장관들은 대통령의 충실한 대리인으로서 행동할 가능성이 있고, 대통령의 국정 우선순위를 고려하여 예산을 판단할 것이다. 이러한 충실한 대리인이라고 하더라도 실제로 나타나는 유형은 자기 부처의 사업의 성격에 따라서 달라질 수 있다. 만약 자기 부처의 사업이 정책 우선순위에 앞서 있다면 최대한 예산을 확보해서 사업을 시행하려 할 것이다(Downs의 zealot). 반면, 자신이 정치적 공헌에 따른 대가로 장관직을 제안 받은 경우라면, 대통령에 대한 정치적 충성심으로 인하여 자기 부처의 이익보다는 국정의 전반적인 방향성을 위해서 희생할 가능성도 있다(Downs의 statesman). 관료 출신의 경우에는 또 다른 이야기가 가능하다. 관료 출신들은 대체로 자기 부처의 이익을 중시할 가능성이 높으며(Downs의 advocate), 아니면 예산담당 부처의 경우에는 다른 부처에 대한 예산 삭감뿐만 아니라, 자기 부처에도 같은 기준을 적용할 가능성이 있다(Downs의 conservers 혹은 Wilson의 budget-cutter).

이에 대한 가설은 아래와 같다. 즉, “임명권자인 대통령의 의지를 구현하는 방향으로 판단하는지”, 아니면 “관료제의 일원으로서 판단하는지”이다. 다만 실제 분석에서는 위에서 이야기한 단면적인 이야기에 행위자들 사이에 목표가 충돌할 때와 일치할 때, 그리고 정보를 누가 더 많이 갖고 있는지의 기준으로 더 세분화하여 분석할 것이다.

가설 4. 장관의 전직에 따라서 예산 결정의 기준이 다를 것이다.

가설 4-1. 외부인 출신(정치인이나 전문가) 장관은 부처의 예산확보보다는 국정운영 전체를 고려할 것이다.

가설 4-2. 관료 출신 장관은 부처 사업을 위한 예산확보를 우선할 것이다.

이러한 연구 질문에 대한 답은 장관들의 생각과 경험을 통하여 도출하는 것이 타당하므로 역대 장관들의 심층 인터뷰 및 강연 대담 등을 통하여 이루어진 발언을 중심으로 질적 연구를 수행하여 검증하도록 한다.

제3장 연구설계

제1절 연구의 대상 및 범위

본 연구의 시간적 범위는 민주화 이후인 김영삼 정부에서 박근혜 정부에 이르는 5개 정부에 걸친 시간적 범위를 두고, 부 단위(조직 개편에 따라서 초기에는 처단위인 경우도 있음)의 부처가 대상이다. 이러한 시간적 범위와 대상으로 질적 연구에서는 장관의 예산과정에서의 태도와 역할을 보여줄 수 있는 전형적 사례를 추출하여 유형화를 시도한다. 또한 양적 연구에서는 시간적 범위 안에서 부단위의 부처를 연도별로 모두 고려하여 모형화하고, 장관이 부처의 예산결정에 영향을 미치는가를 규명하고자 하였다.

민주화 이후 시기를 김영삼 정부로부터 시작한데 대해서는 김경은(2015)의 연구 등에서 이전 정권과의 차별성이 뚜렷하게 나타난다는데 대한 여러 논거들이 제시되고 있다. 해당 연구에서 제시하는 주요 논거는

“6공화국 이전과 이후 정권들에서 보이는 엘리트 구성의 차이”(김경은, 2015: 396)인데³⁶⁾, 김영삼 정권이 들어서면서 본격적으로 정부 내각 구성 측면에서 이전 정부와 큰 차이가 있었다는 것은 정부 참여자들 사이에서 증언이 이루어지고 있다. 이러한 정권 성격의 일정 부분의 단절에 대하여 김영삼 정부 등장 시기의 인수위원으로 활동했던 박관용 전 국회의장은 당시의 상황에 대해서 다음과 같이 이야기 하고 있다.

1992년 12월 선거에 당선된 김영삼 대통령은 문민시대의 최초의 대통령이라는 자기 상징이 있습니다. 그러니까 그분은 노태우 정권과 소위 김종필 씨와 3당 합당을 했지만, 자민당의 이름으로 당선되었지만, 정권의 연속선상에 있는 정부가 아니라고 주장하고 싶은 것입니다. 다시 말해, 과거 권위주의시대, 군부정권의 시대 아닌 민주정부 시대이고 문민대통령이라는 것을 부각시키려고 한 것입니다. ... 대통령이 취임하고 나서 바로 일어나는 여러 가지 일들이 있습니다. 그 일들은 김영삼 대통령, 문민정부 대통령의 이미지를 강화시키고 일종의 인기몰이를 하는 전략(예: 하나회 척결, 안가 철폐, 총독부 건물 철거 등)을 폈습니다. ... 중략 ... 첫 조각을 하는데 정치인은 한 사람도 안 들어갑니다. 민주계고 민정계도 하나도 안 넣습니다. 주로 신선한 사람, 교수들을 많이 넣습니다. 서울대학교 한완상 교수가 통일원 장관, 외교부 장관이 고려대학교 한승주 교수, 안기부장에는 성균관대 김덕 교수, 정종욱, 박재윤 서울대 교수 등 아주 신선한 사람들로 채웁니다. 그런데 그분들은 대단히 유능한 사람들입니다. (2016. 3. 9 국가리더십 포럼 박관용 前 국회의장 강연 중)

이러한 정권의 성격뿐만 아니라, 선행연구에서 검토되었던 바와 같이 대통령의 장관 임명의 원인이나 임명된 장관의 전직을 비롯한 배경 역시 이전과 이후에 달라지고 있다는 점이다. 민주화 이전 정권에서는 주로 관료나 군 출신의 장관이 많았으며, 정치인이나 전문가 출신의 비율이 극히 낮아서 이들 사이의 차이를 보려는 본 연구의 목적에 맞지 않다는 점도 이유에 포함된다.

다만, 심층 인터뷰와 포럼 강연의 발언 중에서 이전 정부의 경험담에서 이전 정권의 이야기와 이전 정권의 경험을 한 장관의 경우 질적 자료

36) 김경은(2015: 396)은 김영삼 정부를 기점으로 군정에서 민정으로 권력이 전환됨으로써 Hahm et al. (2013)의 연구에서 제시된 바와 같이 사관학교 및 군인 출신의 비율이 김영삼 정부 이후 현격하게 줄어들었다는 점을 들어 장관의 생애배경과 인구사회학적 특징에도 큰 변화가 있었다고 주장하고 있다.

의 풍부한 활용을 위하여 포함하되, 양적 연구에서의 자료 수집은 민주화 이후의 부를 대상으로 하였다. 이는 예산 관련 선행연구에서도 지적된 바와 같이, 김영삼 정권 이전의 연구에서 대체로 정부의 예산제출권이 위낙 정부에 치중되어 있고 예산부처의 영향력이나 입법부가 통법부라는 오명을 가졌던 등(윤영진, 1997; 김상현, 1998 등)의 원인으로 인하여 본 연구에서 규명하고자 하는 장관 영향력의 역동성을 보기에는 한계가 있다고 보았기 때문이다. 자세한 연구대상의 선정과 자료의 수집에 대해서는 제5장의 질적 연구 부분에서 다루도록 한다.

제2절 연구방법론

1. 질적·양적 연구방법론의 통합

본 연구는 연구문제의 목적에 따라서 장관의 부처 예산에 대한 영향은 양적 연구를 통하여 분석하고, 장관의 예산에 대한 태도와 행태는 질적 연구를 통하여 결론을 도출하고 있다. 이러한 방식을 채택한 것은 다음과 같은 이유 때문이다.

먼저 부처 예산의 변화가 다른 요인들을 고려했을 때도 여전히 장관 요인이 유효한지를 살펴보고 장관이 중요한가에 대한 전반적인 경향을 파악하고자 하였다. 이러한 전반적인 경향의 파악은 질적 연구를 심도 있게 진행하기 위한 일종의 전제적 과정이라고 볼 수 있다. 다음으로는 구체적인 상황에서 장관들이 부처의 예산확보에 대해서 어떠한 태도와 전략을 보이는가를 사례연구를 통하여 살펴보았다. 이러한 방식으로 질적 연구를 선택한 것은 장관의 예산에 대한 태도를 현실에 맞게 도출해내기 위해서는 기존의 연구들이 주로 관료나 기관장을 대상으로 한 서베이를 분석하여 진행한 것이 한계가 있다고 보았기 때문이다. 축약된 표현의 서베이를 통해서 규범적인 접근을 하는 것보다는 연구대상자의 충분한 이야기를 들음으로서 보다 구체적이고 현실적인 유형화가 가능할 것이라고 보았기 때문이다. 반면, 예산이라는 종속변수가 수치로 표현된 자료인 만큼 장관이 예산에 미친 영향을 객관적으로 도출하기 위해서는 양적 연구방법을 통한

접근이 필요하다고 판단하였다.

질적 양적 연구방법론의 통합에 대해서는 여러 학자들에 의해 논의가 이루어져왔다. 학자들은 양적 연구와 질적 연구 방법의 철학적 가정이 다르다는 점에서 서로 소통하기 어렵다고 주장하는 쪽과 양자 모두 상대적 유용성과 결합이 가지고 있으므로 서로 보완하여 사용하면 사회 현상을 더 잘 설명할 수 있을 것이라는 입장으로 대립되고 있다(김병섭, 2008: 594-596). 본 연구는 질적 연구를 통하여 해결할 수 있는 연구문제는 질적 연구로 양적 연구를 통해서 해결할 수 있는 연구문제는 양적 연구로 진행하고 있다. 먼저 질적 연구를 통하여 장관이 예산과정에서의 역할과 태도를 탐색적으로 유형화하고, 유형화에서 고려한 장관의 전직과 경험들이 부처 예산 확보에는 어떠한 영향을 미치는지에 대해서는 양적 연구를 통하여 규명하고자 한다. 연구문제에 따라서 방법론을 선택하기는 하였지만, 시간적 순서로는 양적 연구 후 발견한 것을 해석하고 여기서 나온 한계를 극복하고 보다 구체화하기 위한 방법으로 질적 연구를 진행하였다. 따라서 선 양적 연구 후 질적 연구(Quan→Qual)의 방식이면서, 양적 연구와 질적 연구가 등위적으로 연구문제의 해결에 도움을 주는 방식이라고 볼 수 있다(Tashakkori & Teddlie, 1998; Morgan, 2007). 다만 본 연구의 해석에는 양적 연구에서 나타난 결과와 질적 연구에서 나타난 결과를 유기적으로 연결할 때 연구의 함의가 더 잘 드러날 것이다.

이상에서 논의한 연구의 전반적인 흐름을 요약하면 아래 그림과 같다.

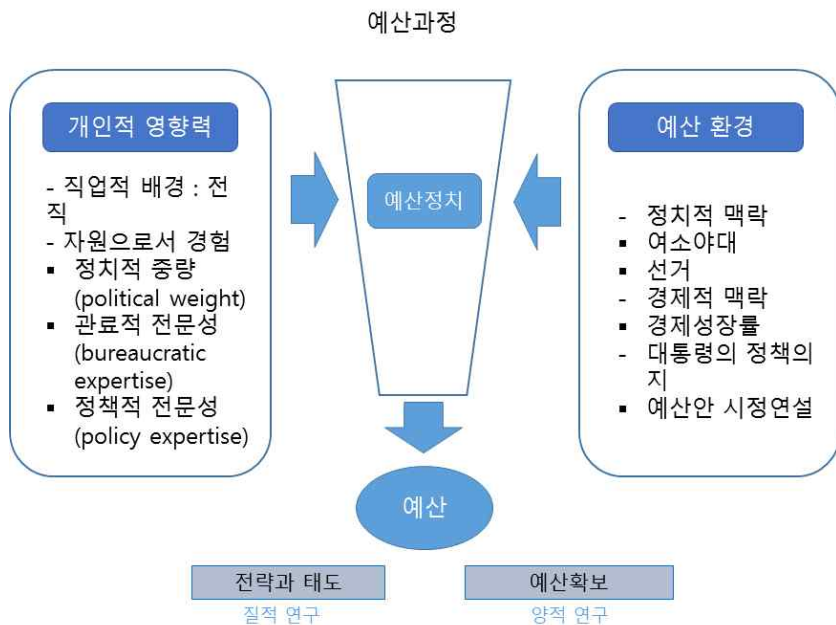


<그림 6> 연구의 흐름도

2. 이론적 틀

이상의 연구 과정을 통하여 규명하고자 하는 연구문제를 변수 중심으로 이론적 논의의 틀을 구성하면 다음 그림과 같이 나타낼 수 있다. 전체 예산과정 속에서 장관의 개인적 영향력을 보여주는 직업적 배경과 자원으로서의 경험과 정치적 맥락·경제적 맥락·대통령의 정책의지라는 예산환경이 예산정치에 영향을 미쳐서 예산이라는 결과가 나타난다고 본다.

여기서 연구문제 1을 규명하기 위하여 예산확보를 종속변수로 하여 양적 연구를 진행하고, 연구문제 2와 3을 해결하기 위해서는 장관의 전략과 태도라는 종속변수를 설정하였다.



<그림 7> 연구의 분석틀(analytical framework)

3. 패널 모형

양적 연구에서는 장관의 전직과 자원으로서의 경험을 정치적·관료적·전문가적 경험 등을 중심으로 하여 장관 데이터와 부처 예산 데이터를 패

널 모형으로 분석하여 장관이 부처예산에 어떤 영향을 미치는지를 살펴볼 것이다. 부처의 연도별 예산을 패널 자료로 구축하는데 있어서 발생하는 조직의 연속성 문제 때문에 합동(pooled)형태의 자료로도 구축하여 pooled OLS(pooled Ordinary Least Square)를 통한 회귀분석도 함께 고려함으로써 비교하고 있다.³⁷⁾ 다만, 본 연구에서는 부처의 연도별 변화가 중요하기 때문에 각 연도별로 다른 개체가 측정되었다는 합동 자료의 전제 때문에 해석에 주의를 기울여야 할 것이다. 본 연구에서 주된 모형으로 사용한 패널모형은 여러 연구자들이 다음과 같은 장점이 있음을 제시하고 있다 (Greene, 2003; Stock & Watson, 2003; Baltagi, 2008). 첫째, 데이터 포인트의 수를 늘려준다. 둘째, 개별 효과로부터 집단의 효과를 구별해해 준다 (예: 조합과 비조합 간의 차이, 조합/비조합 기업과 노동자 사이의 차이 등). 즉, 패널 데이터는 개별 특이성(individual heterogeneity)을 통제할 수 있어서 횡단면 데이터에서는 불가능한 개별특성효과(individual effect)와 시간특성효과(time effect)를 모두 통제할 수 있다(최충익, 2008: 120). 셋째, 공선성(collinearity)의 문제를 줄여준다. 또한 횡단면 데이터에서는 잡아내기 힘든 효과를 잡아낼 수 있다는 점도 장점이 된다. 패널자료의 분석에서 어떤 방법을 사용할 것인지는 오차항(u_i)을 어떻게 볼 것인가로 결정된다. 또한 오차항의 고려방식에 따라서 일원방식과 이원방식으로 나누어진다. 시간에 따라 변하지 않는 특정 변수가 개체에 잠재해있다고 보는 고정효과모형과 시간에 따라 변한다고 보는 확률효과 모형이 일원 방식이라면, 시간에 따라 변하지 않는 특정 변수뿐만 아니라 시간에 따라서도 시계열별 독특한 특성이 잠재해있다고 가정하는 고정효과와 시간별 개체별 변한다고 보는 확률효과가 있다(최충익, 2008: 122). 본 연구에서는 부처의 개체별 효과뿐만 아니라 시간에 따른 고정도 고려하기 위하여 이원방식오차모형(two-way error component model)을 사용하였다.

4. 질적 연구: 사례연구 및 유형화

특정한 관리자와 단일한 조직에 대한 사례연구는 관리자와 조직성과

37) pooled OLS(Ordinary Least Square)방식을 먼저 적용해보았으나, 이분산성(heterogeneity)문제로 인하여 이를 보정하기 위한 다른 분석방식을 채택하였다.

사이의 복잡한 상호관계를 이해하는데 아주 가치 있는 기초를 제공하는 연구방법이 될 수 있다(Hill, 2005: 585). 본 연구의 주요 연구문제는 그동안 규명되지 못한 장관의 예산과정에서의 역할과 영향을 밝히는 것이다. 따라서 [연구문제 2]의 해결을 위해서는 장관을 둘러싼 여러 행위자들과의 관계 속에서 장관이 어떤 동기를 가지고, 어떠한 전략으로 행동하는지, 이들이 행동하는 최종 목적은 누구를 위한 것인지 등을 잘 보여주는 것이 중요한 과제일 것이다. 이를 위하여 본 연구에서는 여러 장관들 중에서 적절한 사례를 선택하여, 이들이 보여주는 동기의 차이, 전략의 차이, 결과의 차이를 제대로 살펴봄으로써 의미 있는 결과를 도출하고자 한다. 또한 [연구과제 3]은 유형분석(typological analysis)을 통하여 어떤 유형의 장관이 있을 수 있는지를 규명해보고자 한다. 유형분석은 사회과학 연구에서 오랫동안 광범위하게 사용되어온 방법이지만, 논리실증주의자들의 비판과 지금과 같은 연역적인 연구체계에서는 쓸모없어질 것이라는 이야기도 나온다(김병섭, 2008: 533). 하지만 유형의 분류는 속성들을 확인하고 측정하는 과정으로 이러한 과정을 통해서 개인들이나 그들이 가진 특성들을 어떤 특정한 “속성 공간(property space)”(Lazarsfeld, 1937)에 위치시킬 수 있게 해주기 때문에 이를 통해서 다루고자 하는 복잡한 자료를 배열하고 정리할 있는 강점이 있다(김병섭: 2008: 535-536). 따라서 본 연구에서 발견하고자 하는 장관의 태도와 전략적 행위 등이 어떤 조건에서 어떻게 나타나는가를 규명하기 위해서는 이러한 방법을 사용하는 것이 적절한 방법론이 될 것으로 본다. 본 연구에서는 Weber의 이념형(ideal type)을 지향하기 보다는 Becker의 구성형을 통하여 보다 실증적인 실체에 가깝게 발견하여 장관의 역할에 대한 인식과 태도를 탐색적으로 유형화하고자 하였다. 이렇게 본 연구에서 사용한 유형분석은 장관의 예산과정에서의 태도와 역할이라는 단일사례를 보지만, 분석단위는 세분화된 다중 관찰단위를 이루는 유형2에 해당한다고 볼 수 있다.³⁸⁾

38) 김병섭(2008: 359)은 연구대상을 기준으로 한 연구 설계의 유형을 Yin(2003)의 연구를 일부 수정하여 다음과 같이 분류하고 있다.

		사례의 수	
		단일사례설계	다중사례설계
분석단위	전체적인 단일 관찰단위	유형1	유형3
	세분화된 다중 관찰단위	유형2	유형4

이상의 논의를 표로 정리하여 제시하면 다음과 같다.

〈표 11〉 연구대상 및 자료, 연구방법

	연구주제	연구대상범위	자료	방법론
연구 문제 1	어떤 장관이 부처 예산을 더 잘 확보하나?	93년부터~2016년의 부 단위 부처의 예산과 그 부처의 장관	<ul style="list-style-type: none"> • 부처 예산 자료 • 역대 장관 DB • 통계청 	패널분석
연구 문제 2	장관이 가진 예산에 대한 동기와 이들의 경험에 따라 예산확보 과정의 전략이 달라지는가?	93년부터~2016년의 부 단위 부처의 예산과 그 부처의 장관 중에서 비교의 의미가 있는 6가지 사례를 선정	<ul style="list-style-type: none"> • 국가리더십 연구센터 심층 인터뷰 및 포럼 대담 자료 • 언론사 기사 • 국회 회의록 	사례연구
연구 문제 3	장관은 예산과정에서 누구의 대리인으로 행동하는가?	93년부터~2016년의 부 단위 부처의 예산과 그 부처의 장관 중 44명의 장관을 선정	<ul style="list-style-type: none"> • 국가리더십 연구센터 심층 인터뷰 및 포럼 대담 자료 • 언론사 기사 • 국회 회의록 	탐색적 확인을 통한 유형화

제4장 장관의 부처 예산에 대한 영향

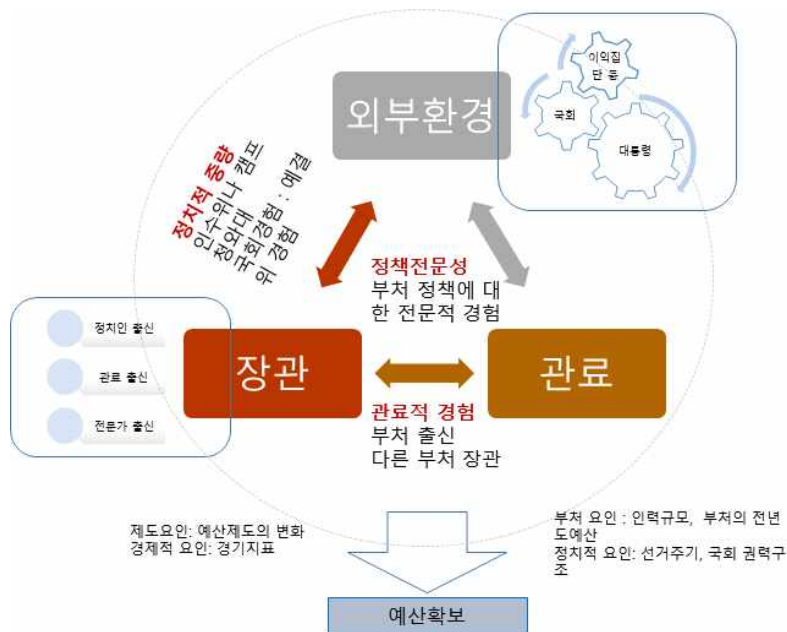
제1절 분석틀 및 측정

1. 분석틀

앞서 연구 설계에서 언급한 이론적 분석틀에 따라서 양적 분석모형을 설정하면 아래와 같다. 이론적 배경과 선행연구 검토에서 도출된 요인들과 질적 연구에서 발견한 요인들을 고려하여 장관이 부처 예산의 확보에 영향을 미치는가를 보려고 한다.

<그림 8>은 장관의 부처 예산확보에 영향을 미치는 요인들을 간략하게 도식화한 것이다. 장관 요인에서는 장관의 전직과 경험적 요인, 정책 관련 전문성을 바탕으로 한 정책전문성을 중심으로 보는 독립변수를 구성하고 있다. 또한 장관 요인 중에서 장관의 당해 연도의 임기는 관리이론과 선행연구에서 제시된 관리의 안정성 측면에서 거론되는 만큼 본 연구의 주요 관심 변수는 아니지만 영향을 미칠 수 있다는 가정 하에 이를 통제변수로 고려하였다.

대통령 요인과 국회요인, 이와 함께 정치경제적 요인들도 고려되어야 한다는 점을 보여주고 있다. 이와 함께 예산결정이론에서 이미 제시된 영향요인들 역시 고려하였는데, 이러한 영향을 고려한 상태에서도 장관 변인에 의해 예산이 달라지는지를 포착해낼 수 있기 때문이다.



<그림 8> 양적 분석의 틀

2. 측정

1) 분석단위의 문제와 해결

본 연구의 양적 분석인 장관이 부처 예산에 미치는 영향을 실증 분석하기 위해서는 먼저 검토하고 넘어가야 할 논의점이 있다. 바로 분석단위의 문제이다. 본 연구에서 진행하고 있는 양적 연구에서의 분석단위는 연도별 개별부처(처·청은 기본적으로 뺀 부단위 전체)이다. 해당 부처의 연도별 예산과 인력을 변수로 구성하면서 장관 변수를 함께 고려한다는 점에서 다음과 같은 두 가지의 문제점이 제기될 수 있다.

그 첫 번째는 바로 조직이 분석단위이면서 그 속에서 조직의 지도자 변수와 연도별 전체 변수(예: 실질 GDP성장률, 선거주기 등)가 고려된다는 점이다. 먼저, 조직과 조직의 지도자 즉 리더십 변수를 구성하는 것은 이미 여러 연구에서 제시된 바 있다(예: Barnard 1939; Boyne & Dahya, 2002; Brudney, O'Toole, & Rainey 2000; Hill, 2005; Juenke, 2005; Lewis, 2007; Nicholson-Crotty and O'Toole 2004; Rainey 2003; 김호균 2001b; 정지수·한승희, 2014 등).

조직과 조직을 대표하는 지도자라는 변수는 지도자가 단순히 미시적인 개인을 의미 한다가 보다는 조직의 구성요소로 볼 수 있다는 점에서 크게 문제가 없을 것으로 보인다. 다만, 본 연구에서는 장관이 중간에 교체됨으로 인하여 이를 대응시키는 부분이 문제가 될 수 있으며, 이에 대해서는 두 번째 문제에 대하여 살펴본 다음 자세히 다루도록 할 것이다.

두 번째로 분석단위는 부처인데 일부 통제변수인 연도별 실질 성장률, 선거주기 등이 그 해 전체에 해당하는 정보이므로 같은 모형 내에 분석할 때 발생할 수 있는 편의의 가능성이다. 이를 보정하기 위해서는 몰톤의 문제(Moulton problem)(Moulton, 1986; Angrist, J. D. & J.-S. Pischke, 2008: 221-230)를 해결하기 위해서 통제하기 위한 옵션을 추가하여 분석하거나, 연도와 부처 두 가지 방식으로 패널을 구성하는 이원고정효과 모형을 사용하는 것이다. 본 연구에서는 부처의 고유한 특성과 연도에 발생하는 고유한 특성을 모두 고려하여야 하므로 후자의 방법을 사용하여 이 문제를 해결하고자 하였다.³⁹⁾

앞서 다룬 첫 번째 문제에서의 장관의 교체에 따른 불일치 문제는 장관의 재임 기간이 연도별로 구분되지 않고, 1년 미만인 경우도 있고 이상

39) 다만, 부처별 패널분석으로 하여 몰톤의 편의를 통제하는 방식의 분석도 진행하였으나, 결과에 크게 차이가 없었다.

인 경우도 있다는 점이다. 즉, 부처의 예산 과정이 1년 단위로 끊어지는 것이 아니며, 장관의 평균 임기가 1년 조금 넘는 기간⁴⁰⁾이라는 점을 고려하면 양자 간의 불일치는 분석에 있어서 큰 어려움을 야기한다. 이러한 분석단위의 불일치 때문에 장관의 특성·리더십과 성과를 연계한 연구에서는 대부분 해당 장관에 대한 (고위)관료들의 평가를 바탕으로 연구를 진행(예: Jung, et al., 2008; Lee, et al., 2010; 김호균, 2001b, 2004; 정광호·문명재, 2013 등)한 것으로 보인다. 상대적으로 임기가 정표 해진 미국의 정부기관(agency)을 대상으로 한 연구(예: Gilmour & Lewis, 2006; Lewis, 2007)에서는 분석단위의 문제에서 상대적으로 자유로울 수 있었기 때문에 PART(Program Assessment Rating Tool)을 종속변수로 한 연구가 진행되었다. 하지만 이들 연구 역시 평가 자체가 가지는 정치적 성향 등으로 인하여 내생성을 가질 가능성에 대해서는 저자도 인정하는 것처럼 (Lewis, 2007: 108) 측정의 한계를 완벽히 해결하기는 어려운 것으로 보인다.

하지만 분석 결과의 타당성을 확보하기 위하여 이를 위한 최대한의 노력을 하는 것은 당연한 바, 본 연구에서는 분석단위의 문제를 해결하기 위하여 개별 부처에 대한 연도별 자료를 데이터 셋으로 만들어서 예산과정과 장관 임기의 불일치 문제를 보정하고자 한다. 이를 위한 보정에는 크게 두 가지 방법이 있을 수 있다. 먼저, 당해 연도에 가장 오래 재임한 장관을 선택하는 것이다. 이는 예산 과정에서 장관의 역할이 특정 시점에서만 발생하지 않고, 1년 내내 가능하다는 점에서 그나마 가장 오래 재임한 장관이 그 다음해의 예산 확보와 해당 년도의 예산 집행에 상대적으로 가장 큰 영향을 미칠 것이라는 점에 착안한 방식이다. 하지만 역대 장관의 교체시기를 검토해보면 정부제출 시기나 국회통과 시기를 즈음하여 교체가 된 경우를 발견할 수 있다. 이명박 정부 때 정기국회 이전 소폭 개각하려는 이유에 대해 언급한 임태희 대통령실장의 발언을 통해 예산의 시기 등을 고려하여 개각이 이루어진 경우에 대한 가정이 어느 정도 타당하다는 것을 확인할 수 있다.

“부처 예산은 내년엔 일할 장관이 짜는 게 맞지 않겠나”라면서 “의

40) 전두환 정부에서 김대중 정부까지의 23개 부처 재임 장관 381명을 대상으로 한 김호균(2004: 65)의 분석에서는 평균 13.28개월이었다.

원들은 선거 준비 등을 해야 하고, 내년 예산을 만들고 (국회로) 돌아가는 것은 이상하다”고 말했다.⁴¹⁾

이럴 경우에 본인이 쓸 예산을 만들 장관이 와서 작업을 하게 되면 자연히 필요한 예산의 확보에 최선을 다할 것이라고 추측할 수 있다. 또한 부처가 추진해야 하는 사업이 중요한 대통령 의제일 경우에도 대통령이 이를 잘 추진할 사람을 앉히기 위해서 개각을 했을 가능성도 있다.

이러한 이유로 추가적으로 검토될 수 있는 방식은 부처 내부의 예산편성 일정과 국회통과 일정을 맞추어서 장관이 교체되는 시기를 중심으로 살펴보는 것이다. 하지만 이 경우에는 정확한 판단을 위해서 장관의 재임시기와 교체시기를 일일이 확인해야 하는 번거로움이 있다는 점과 해당 시점에 단시간에 재임했다고 해서 그 장관의 영향이라고 보기 어려운 측면이 있다는 점에서 한계를 가질 수 있다. 따라서 본 연구에서는 정부제출 시기의 장관, 국회통과 시기의 장관, 가장 오래 재임한 장관으로 나누어서 예산년도 별 각 부처의 대표 장관을 선정하고, 이를 비교하였다. 그 결과 정부제출 시기의 장관과 오래 재임한 시기의 장관은 거의 일치하였으며, 국회통과 시기의 장관이 앞의 두 경우와 조금 달랐다. 이러한 결과를 고려하여 정부제출 예산을 종속변수로 한 모형에서는 정부제출 시기의 장관을 매칭하여 자료를 구축하고, 국회확정 예산을 종속변수로 한 모형에서는 국회통과 시기의 장관을 대응한 자료를 구축하여 각각 분석하기로 하였다. 또한 장관 교체가 자주 일어날 때 발생하는 비효율성을 고려하기 위하여 그해에 장관이 교체된 횟수도 변수로 구성하여 통제하였다.

물론 이렇게 해결한다고 하더라도 여전히 “과연 그 장관이 그 다음연도 예산에 영향을 미쳤다고 볼 수 있느냐”에 대한 문제 제기는 있을 수 있다. 이에 대해서는 장관이라는 자리는 누구나 언제 교체될지 모르는 불확실성(uncertainty)과 사실상 제한된 임기를 가진다는 측면에서 두 가지 설명의 가능성을 제시할 수 있다. 먼저, 1년 예산을 편성하고 국회 통과되는 기간 모두를 거치지 않는다고 해도 각 단계에서 자신이 할 수 있는 노력을 다할 것이라는 선한 의지를 가진 행위자로서의 가정이다. 다음은 언

41) 경향신문. ““정치인 장관 이달말 교체” 임태희 실장 밝혀”(2011. 8. 20일자 보도)
http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201108192131015&code=910100 (접속
일 2016. 11. 10)

제 어떻게 될지 모르니까 그냥 다른 정치적 활동이나 권력자들의 눈치나 보는 무책임한 행태를 보이는 행위자로서의 가정이다. 후자의 경우에는 외부에서 들어간 장관에 대해서 관료제 내의 ‘장관 길들이기’의 하나로 외부 일정을 많이 잡아서 장관을 밖으로 내돌리는 관행과 만나면서 예산을 비롯한 정책 사안에 장관이 신경을 쓸 겨를이 없는 상황이 되어 버리는 경우에 더 악화될 수도 있다. 이렇게 외부에서 들어간 정치적 피임명자에 대해서는 자신에게 주어진 조직 수장으로서의 역할을 충분히 고려하지 않고, 짧은 재임기간 때문에 그들로부터 장기적인 관점에서의 헌신을 기대하기도 어렵다는 비판도 제기될 수 있다(Moe, 1990).

이러한 상반되는 설명가능성이 있지만, 본 연구에서는 양적 분석과 함께 질적 연구를 통하여 장관들의 예산에 대한 태도를 살펴본 바, 장관들이 예산에 대해서 보이는 기본적인 태도는 가능하면 열심히 한다는 것이었다. 예산은 해당부처의 정책 내지 사업과 직결되는 것으로 예산을 제대로 확보하지 않고서는 일을 할 수 없는 경우가 많기 때문이다. 물론, 예산이 없이 사업을 해야 하는 경우에 여러 가지 방식을 고안하는 적극적인 행위를 하는 경우도 있지만,⁴²⁾ 일차적으로는 일을 해야 할 때 적절한 예

42) 경제부총리 및 노동부 장관 등 다양한 직을 지낸 M4의 경우, 예산이 없는 경우 민자를 유치해서 하는 방식으로 진행하였다는 아래와 같은 증언을 하였다.

제가 가서 해운항만청장 운영하다보니까 정부의 그 한정된 예산만 가지고는 항만 건설을 제대로 스케줄에 맞춰서 진행하기 어렵다 하는 판단이 갔어요. 그래서 제가 처음 시작한 것이 민자 항만 건설제도를 도입 했습니다. 예를 들며 부산 가면은 감천항만, 그리고 신선대 컨테이너 부두. 특히 감천항만은 뭐냐면 원양어선들이 주로 거기 와서 정박하고 수리하고 나가고 하는 아주 원양어선 전문 항만이예요. 그것을 정부 예산 가지고 하려다 보면 그 우선순위가 낮아지니까 언제 될지 모르는 거라고요. 그래서 해양 원양 수산 연계하고 협의를 해가지고 감천 항만을 갖다가 당신들이 투자할 수 있는 길을 열어주겠다. 그래서 민자 항만을 만들었습니다. 지금 아주 운영이 잘되고 있어요. 고려원양, 무슨 원양 해가지고 그런 제도 도입했고. 그다음에 신선대에서도 컨테이너 부두를 해운사한테 장기 운용 계약을 맺었다고. 그래서 거기서 생기는 돈 가지고 외곽에 있는 신선대 컨테이너 부두를 건설을 하고 인천도 일부는 민자 항만을 유치하고 이렇게 해서 다양한 방법을 도입해가지고. 사실상 옛날 월미도에 항만 미군들이 지은 그 이후로는 민자 부두 건설이란 것은 제가 가서 처음 시작한 겁니다. (M4 인터뷰 중)

산을 확보하는 것이 장관으로서의 역할을 수행하는데 중요한 요소가 된다.

따라서 본 연구에서는 양적 분석을 위한 몇 가지 기준을 정하고, 해당 연도의 장관을 선정하였다. 첫째, 해당 부처 장관이 경제부처(예. 기획재정부 등)를 비롯한 타부처 및 정부 제 기관(예. 대통령, 청와대, 총리 등)을 대상으로 하여 얼마나 자기 부처의 예산을 잘 확보하는가를 보기 위하여 예산의 정부제출 기한인 8월 31일을 기점으로 하되 <표 12>에서 나타난 바와 같이 이번이 있었던 시기를 고려하여 정부의 예산제출시기의 장관을 선정하였다.

둘째, 해당 부처 장관이 대국회를 대상으로 예산을 확보할 경우에는 12월 기점으로 하되, <표 12>의 이례적 시기를 고려하여 선정하였다. 이 경우는 두 가지로 나누어서 살펴볼 수 있는데, 전년도 대비한 대국회 예산확보의 증가율과 정부제출과 국회통과 사이의 차이를 볼 수 있다. 역시 위와 앞선 경우와 비슷한 논리로 생각해 볼 수 있다.

이러한 전략은 앞서 논의한 바와 같이 장관이 어느 시기에 임명이 되면, 본인이 그 상황에서 할 수 있는 최선을 다할 가능성이 높다는 가정을 바탕으로 한다. 실제로 장관의 교체를 살펴보면 정부 제출 시기와 국회 통과 시기를 즈음하여 장관이 교체된 경우도 빈번하게 발견되었는데, 이런 경우에 특히 해당 장관이 어떤 미션을 대통령으로부터 암묵적으로 부여받고 교체되었을 경우도 가정해 볼 수 있다. 이렇게 대표 장관을 선정하고, 해당 연도에 장관이 많이 교체되는 경우에 혼란이 있을 가능성을 통제하기 위하여 해당 연도의 장관 교체 횟수를 고려하였다. 이는 Boyne & Dahya (2002)에 의해 제시한 이론적 틀에 따라서 관리자 교체가 조직 성과에 미치는 단기적·장기적 영향을 다루고 있는 Hill (2005)의 연구를 기반으로 고려하였다.⁴³⁾ 이들 연구에서 나타난 관리자 교체의 측정 방식(교체시=1)과 교체 이후의 시간을 고려하기 위하여 본 연구에서는 교체의 횟수와 장관의 당해연도를 기준으로 한 재임기간을 통하여 장관 교체에

43) 이들 연구에서는 관리자의 교체를 “관리 연속성(executive or managerial succession)”이라고 보고, 공공조직에서 새로운 관리자가 왔을 때 성과가 저하될 수 있다는 점을 보여주고 있다. 특히 Hill (2005)의 연구에서는 Boyne & Dahya (2002)가 제시한 이론적 틀에 더해 ‘내부자 혹은 외부자가 왔을 경우’와 ‘관리자 교체가 되고 지난 시간의 장기적 효과’를 고려함으로써 내부자가 왔을 경우에 성과가 덜 저하되고, 시간이 지날수록 부정적인 효과가 줄어든다는 것을 발견하였다.

따른 효과를 통제하고자 하였다.

<표 12> 각 회계연도별 예산안 제안 및 의결일자

회계연도	제안일자	의결일자
1994년	1993-09-28	1993-12-07
1995년	1994-10-01	1994-12-02
1996년	1995-10-02	1995-12-02
1997년	1996-10-02	1996-12-13
1998년	1997-10-01	1997-11-18
1999년	1998-10-02	1998-12-09
2000년	1999-10-01	1999-12-18
2001년	2000-10-02	2000-12-27
2002년	2001-09-28	2001-12-27
2003년	2002-10-01	2002-11-08
2004년	2003-09-30	2003-12-30
2005년	2004-10-02	2004-12-31
2006년	2005-09-30	2005-12-30
2007년	2006-09-29	2006-12-27
2008년	2007-10-01	2007-12-28
2009년	2008-10-02	2008-12-13
2010년	2009-10-01	2009-12-31
2011년	2010-10-01	2010-12-08
2012년	2011-09-30	2011-12-31
2013년	2012-09-28	2013-01-01
2014년	2013-10-02	2014-01-01
2015년	2014-09-22	2014-12-02
2016년	2015-09-11	2015-12-03

출처 : 국회의안정보시스템

역대 부처의 분류는 Lewis(2002)를 참조하고 부처별 홈페이지에서 자신들의 역대 장관으로 명맥을 이어간다고 제시하고 있는 부처를 하나의 ID로 부여하되, 성격 상 분리하는 것이 맞는 것으로 판단되는 일부의 경우는 <표 13>와 같이 분리하였다.

〈표 13〉 양적분석 대상인 정부부처

분류	ID	부처명	조직개편 여부 및 변동	비고
경제	1	기획재정부	재무부+경제기획원→재정경제원(94. 12)→재정경제부(98. 2)+기획예산처(99.5)→기획재정부(2008. 2)	재무부, 기획재정부와 재정경제원, 재정경제부만 같은 ID
	2	경제기획원		
	3	기획예산처		
	4	국토교통부	교통부+건설부→건설교통부(94. 12)→국토해양부(2008. 2)→국토교통부(2013.2)	건설교통부부터 같은 ID
	5	교통부		
	6	건설부		
	7	해양수산부	해양수산부(96. 8) ⁴⁴ →국토해양부+농림수산식품부(2008. 2)→해양수산부(2013.2)	해양수산부만 같은 ID
	8	농림축산식품부	농림수산부(86.12)→농림부(96.8)→농림수산식품부(2008.2)→농림축산식품부(2013.2)	
	9	산업통상자원부	상공자원부(93.3)→통상산업부(94.12)→산업자원부(98.2)→지식경제부(08.2)→산업통상자원부(13.2)	
사회문화	10	고용노동부	노동부→고용노동부(10.7)	
	11	교육부	교육부(90.12)→교육인적자원부(01.1)→교육과학기술부(08.2)→교육부(13.2)	
	12	미래창조과학부	과학기술처→과학기술부(98.2)→지식경제부+교육과학기술부(2008.2)→미래창조과학부(13.2)	지식경제부와 교육과학기술부는 제외

	13	정보통신부	체신부→정보통신부(94.12)→폐지(2008.2)	
	14	문화체육관광부	문화체육부(93.3)→문화관광부(98.2)→문화체육관광부(08.2)	
	15	보건복지부	보건사회부→보건복지부(94.12)→보건복지가족부(2008.2)→보건복지부(2013.2)	
	16	여성가족부	여성부(01.1)→여성가족부(05.6)→여성부(2008.2)→여성가족부(2013.2)	
	17	환경부	환경처→환경부(94.12)	
외교안보	18	국방부	48.7 설립 후 지속	
	19	통일부	통일원→통일부(98.2)	
	20	외교부	외무부→외교통상부(98.2)→외교부(13.2)	
법질서·행정	21	행정자치부	내무부+총무처→행정자치부(98.2)→행정안전부(08.2)→안전행정부(13.2)→행정자치부(14.11)	
	22	내무부	98.2 행정자치부로 통합	
	23	총무처		
	24	법무부	48.7 설립 후 지속	

부처의 기능에 따른 분류를 하고 ID 부여 외에도 기능별 특성을 모형에 포함시키기 위하여 기존 장관 및 부처 대상의 실증연구를 살펴보면, 다음과 같다. 부처 유형에 대한 선행연구에서는 함성득 외(2002)는 업무 특성상 네 가지 분야로 부처를 나누었으며, 경제부처, 외교 및 안보, 질서 유지 업무, 사회복지문화 분야를 구분하여 해당 영역에 따라서 장관에게

44) 96년 8월 7일 해운항만청과 수산청이 통합되어 해양수산부가 신설되었다. 따라서 해양수산부의 해당 부처 경험 여부의 측정에서 해운항만청 내지 수산청의 경험을 함께 고려하였다.

요구되는 장관의 리더십 유형이 다를 수 있다고 지적하였다. 이외에도 김근세(2001)는 클락과 디어의 국가기능 유형에 따라서 ‘합의기능’, ‘생산기능’, ‘통합기능’, ‘집행기능’으로 분류하였으며, 이홍규·김병국(2006)은 정부부처를 외교안보, 정보과학, 교육문화, 경제, 사회복지, 법질서·인사 등 6개의 영역으로 분류했다. 본 연구에서는 경제 분야, 사회 문화 분야, 외교안보 분야, 법질서 행정 분야로 분류하고, 이러한 부처의 유형별 차이를 부처요인으로 고려하였다.

〈표 14〉 부처 분야별 분류

분야	해당 부처
경제	건설부, 건설교통부, 경제기획원, 국토해양부, 기획예산처, 기획재정부, 농림부, 농림수산부, 농림수산물부, 농수산부, 산업자원부, 상공부, 재무부, 재정경제부, 재정경제원, 지식경제부, 통상산업부, 해양수산부
사회문화	고용노동부, 교육부, 교육과학기술부, 교육인적자원부, 과학기술부, 과학기술처, 노동부, 문화부, 문화관광부, 문화체육부, 문화체육관광부, 보건복지부, 보건사회부, 여성부, 여성가족부, 정보통신부, 체신부, 환경부, 환경처
외교안보	국방부, 외교통상부, 외무부, 통일원, 통일부
법질서·행정	내무부, 법무부, 총무처, 행정안전부, 안전행정부, 행정자치부

출처 : 성시영(2015: 434) 표 일부 수정

대부분은 국회 통과 시기의 장관은 12월에 재임한 경우를 선택하면 되었는데, 1998년과 2003년도 예산이 통과된 1997년과 2002년의 경우에는 11월에 통과가 되어서 확인 후 선택하였다. 또한 2013년과 2014년도 예산은 1월 1일에 통과되어 해당 연도의 경우에도 해당시기를 고려하여 해당 장관을 파악하였다. 대부분의 경우 정부 제출 이후 시기에 장관이 바뀐 경우에 국회 통과 시점까지는 지속적으로 가는 경우가 많았다. 경제적 상황이나 정치적 상황 등으로 예산심의 기간에 근접하여 교체되는 경우에도 국회에 예산이 통과되고 난 다음날 교체되는 등 해당 시기는 가능하면 같은 장관이 유지되는 경향을 보였다.⁴⁵⁾

2) 변수 구성 및 측정

(1) 종속변수의 측정

본 연구의 종속변수는 정부의 부처별 예산의 규모, 분석대상이 된 부처의 예산 총액 중 해당 부처의 비율, 국회의 예산수정액과 수정율, 전년도 대비 증감율의 5가지로 측정하였다. 이 중에서도 예산의 변화를 볼 수 있는 지표들인 비율, 수정액과 수정율, 증감률이 본 연구의 주요 종속변수이다. 예산의 규모는 예산결정의 전체적인 결과를 볼 수 있기 때문에 참고용으로 설정하였다. 이렇게 종속변수를 설정한 것은 예산의 변화는 부처 활동의 변화를 측정할 수 있는 대표적 지표로서, 예산이 늘었는지 줄었는지 여부는 장관의 영향력을 보여주는 하나의 기준이 될 수 있기 때문이다(김호균, 2001b: 793).

측정지표를 보다 구체적으로 살펴보면, 예산의 규모는 모두 세출예산을 기준으로 하여 정부제출예산과 국회확정예산의 일반회계와 특별회계의 합산값을 십억 단위로 단위를 조정 한 후 로그값⁴⁵⁾으로 측정하고, 일반회계만으로도 따로 구성하였다. 국회통과예산과 정부제출 예산의 차액은 천억 단위로 조정 한 예산액의 차이로, 국회의 수정율은 $\frac{(\text{국회확정예산} - \text{정부제출예산})}{\text{정부제출예산}} \times 100$ 의 수식으로 계산된 값으로 측정하였다. 부처예산의 상대적 비중은 정부제출안과 국회통과안 모두에 대해서 분석대상에 포함된 당해년도 부단위 예산년도 총액 대비 해당 부처 예산의 비중이며, $\frac{\text{해당부처 예산총액}}{\text{전부처 예산총액}} \times 100$ 으로 계산하여 도출하였다. 마지막으로 예산증가율은 $\frac{(\text{당해년도 예산} - \text{전년도 예산})}{\text{전년도 예산}} \times 100$ 으로 측정하였다.

45) 1997년에 1998년도 예산이 통과된 시점이 1997년 11월 18일이었는데, 그 다음날인 11월 19일 임창열 장관이 전임인 강경식 장관의 후임으로 임명되었다.

46) 본 연구에서 사용된 주요 독립변수들이 더미변수로 측정되어서 단위를 크게 할 경우 계수의 크기가 너무 크다는 점에서 해석의 용이성을 위하여 단위를 변환하여 사용하였음.

<표 15> 종속변수의 측정

구성 개념	변수	측정지표	선행연구	자료
예산 확보	예산 규모	일반회계, 특별회계의 합산액(ln십억 단위)	오재록 (2006), 김호균 (2001b) 윤성채 (2001)	부처 및 국회 예산 자료, 회의록
	국회 수정율	(당해 회계연도 확정예산-정부제출)/정부제출예산×100		
	국회의 예산수정액	국회확정예산과 정부제출예산의 차이(천억단위)		
	예산의 상대적 비중	분석대상 부의 당해연도 예산총액 중에서 해당 부처 예산의 비율		
	전년도 대비 증가율	(당해년도 예산-전년도 예산)/전년도 예산×100		

(2) 독립변수의 측정

① 장관의 전직

독립변수에서 장관의 전직은 정치인, 관료, 전문가 출신을 분류하고, 전문가 출신을 기준으로 더미변수로 측정하였다. 장관 전직을 어떻게 볼 것인가에 대해서는 여러 기준이 있을 수 있다. 장관 직전의 경력을 따질 것인지, 일정 경력의 경험을 따질 것인가에 따라서 차이가 클 수 있다(이시원·민병익, 2002: 74). 또한 임명되는데 영향을 미쳤을만한 주요한 경력을 보는 경우도 있어서 실제 어떤 것을 기준으로 파악할 것인지는 연구자의 연구목적에 맞추어서 설정하는 것이 바람직 할 것으로 보인다. 본 연구에서는 전직을 기준으로 한 분류는 장관이 임명되기 전의 주요 경력을 파악하여 분류하였으며, 일차적인 기준은 장관이 되기 전에 가장 오랜 기간 동안 재직한 경력을 고려하였으며, 여러 가지 경로를 거친 경우 임명되는데 가장 큰 영향을 준 것으로 판단되는 것을 선정하였다. 이러한 방식에서 고려된 것은 “관료→(인수위→청와대)→국회의원→장관”, “교수→

(인수위→청와대)→국회의원→장관” 등의 경로를 보였다고 할 때, 정치인으로 분류하였다. 전직은 이렇게 분류하였지만 이들이 실제 자신의 주요 전직인 관료나 교수 등 전문직에서의 경력은 그들만의 경험으로 변수를 따로 구성하였으므로, 이들이 가진 배경의 정보가 소실되어 반영되지 않는 부분은 줄어들었다고 볼 수 있다.

② 장관의 경험

두 번째 주요한 독립변수는 장관의 경험에 대한 것이다. 조직의 장의 경험을 측정하는 방식에는 여러 가지 방식 있을 수 있으며, 리더십 연구에서도 많이 진행되어 오고 있다. Bettin & Kennedy (1991)연구에서 리더십 경험을 어떻게 측정할 것인가에 대해서 여러 방식을 보여주고 있다. 리더의 경험을 측정하는 방식으로 그가 제시한 것은 시간(time)으로 측정하는 방식, 전에 재직한 직의 수(the number of positions), 현재의 직업과 관련된 직(the relevance of previously held positions)을 파악하는 것 등이며, 그의 연구에서는 한 리더가 다른 리더에 비해서 더 경험이 많다고 인식하는 것으로 측정하였다(Bettin & Kennedy, 1991: 220-221).

대체로 TIS(Time in service), 임기(tenure) 등 시간을 바탕으로 한 측정 방식은 아주 믿을만하고 쉽게 얻을 수 있는 장점이 있지만, 타당성과 이전의 직에 대한 풍부하고 다양한 측면을 반영한다고 보기는 어렵다는 지적이 있다(Fiedler, 1992: 6). 이러한 방식은 리더가 획득한 지식과 기술의 총합을 잡아내는데 불충분할 수 있고, 현재의 직과 관련된 경험의 지식이나 기술이면 다른 직보다 현재의 직에서 요구하는 것에 더 적합할 수 있다(Bettin & Kennedy, 1991: 220-221). 특히, 군과 관은 관료조직에서 같은 조직 내에서 일종의 명령통솔에 의해서 아래 직급에서의 경험은 그 다음 직급에서의 의문에 타당한 경험을 제공해줄 수 있다는 Bettin & Kennedy (1991: 220)의 지적은 장관의 경험에 대한 측정에서도 중요한 시사점을 제시한다. 하지만 시간을 측정하는 방식은 해당 정보가 명확하게 드러나는 상황에서 정확하게 측정될 때 이점을 발휘할 수 있는데, 만약 정보의 구체성이 떨어져서 일부 연구자의 자의적인 계산이 개입될 경우에는 그만큼 측정의 오류가 발생할 가능성도 배제하기 어렵다. 따라서 본 연구에는 관련 경험을 했는지 여부에 대한 측정을 기본으로 하되, 경

험의 시간을 계산하는 방식도 추가로 고려하여 모형에 반영해보았다. 다만, 장관이 예산년도에 재임할 때 그 해의 재임기간이 어느 정도 되는지는 의미가 있으므로 이는 개월수로 측정하여 반영하였다.

장관의 경험은 크게 정치적 경험·관료적 경험·전문가적 경험으로 구성하였으며, 정치적 경험에는 국회의 예산결산위원회 경험 여부, 대선 캠프나 인수위 경험 여부, 청와대 근무 경험 여부로 측정하였다. 이러한 경험의 평가 기준은 인물 검색 DB에서 나타난 장관의 전체 경력 중에서 장관 취임 전의 경력을 기준으로 하고, 현직 대통령과 관련한 경험은 해당 정권 내에서 경험한 것만 고려하였다. 어떤 장관의 경우에는 이전 정권의 청와대 근무 경험이 있었던 경우도 있었는데, 이런 경우는 제외하였다. 하지만 국회 예산결산특별위원회의 경력은 정권 여부와 상관없이 넣었는데 이는 예산결산특별위원회에서의 예산과정에 참여해본 경험과 국회 내 정치에 영향을 미치는 선수가 높은 국회의원들과의 네트워크 가능성을 고려한 것이다. 관료적 경험은 경제부처(예산파트 포함) 경험 여부, 다른 부처 장관 경험 여부, 자기 부처 출신 여부를 측정하였다. 경제부처 출신 관료들이 타부처의 차관이나 장관으로 발탁되는 경우가 많은데, 이러한 원인에는 예산을 잘 아는 사람을 장관직에 임명함으로서 얻게 되는 이점을 반영한 것으로 보인다. 질적 자료의 분석에서도 이와 관련한 여러 이야기들이 많이 제시된 것을 확인할 수 있었다.

또한 장관들 중에는 다른 부처의 장관을 경험하고 또 다른 부처의 장관으로 임명되기도 하는데 이 경우에는 부처의 관리나 예산과정을 겪어보았기 때문에 이와 관련한 지식이나 노하우가 축적되었을 가능성이 있기 때문이다. 마지막으로 장관으로 임명된 부처 출신 장관인지 여부도 영향을 미칠 수 있다. 부처 출신 여부에 대한 측정은 차관급에서 임명되어서 경험한 경우는 제외하고 그 이전의 직급 등에서 실무의 경험을 한 경우만 고려하였다.

마지막으로 전문가적 경험은 전직에서 전문가로 분류된다고 하더라도 이는 직업군 자체에 대한 평가이지, 실제 그 전문직이 해당 부처의 정책에 대한 전문성을 담보하는 것은 아니라는 점을 반영하였다. 따라서 부처 정책에 대한 일종의 적합성과 관련된 지표로서 전문가적 경험 변수를 구성하였다. 예를 들어, 노동부 같은 경우에는 노동 관련 연구기관이나 단체에서 근무한 경우, 외교·통일부의 경우에는 정치외교 전공 연구직(교수

및 연구원 등) 경험, 농림부의 경우에도 농업·농촌 관련 연구기관이나 단체, 보건복지부의 경우는 의약·보건 등과 관련한 연구직 등의 기준으로 측정하였다.

<표 16> 독립변수의 측정

구성 개념	변수	측정지표	선행연구	자료
장관의 전직 (기준=전문가 출신)	정치인 출신 여부	장관의 전직이 국회의원 출신일 경우=1, 기타=0	김호균(2001b), Lewis(2007)	인물 검색 DB
	관료 출신 여부	장관의 전직이 관료 출신인 경우=1, 기타=0		
장관의 경험	정치적 경험	대선 캠프 및 인수위 경험 여부	Bertelli & Grose (2 0 0 7) , Lewis(2007) 변형 신승우(2004)	
		청와대 근무경험 여부		
		예산결산특별위원회 경험 여부		
	관료적 경험	해당 부처 출신 여부	Moessinger, M. D. (2014)	
		예산 부처 경험 여부		
		장관직 경험 여부(해당 부처 중임 포함)		
	정책전문성	부처 정책과 관련된 분야 경험 여부		

(3) 통제변수의 측정

이상의 요인을 주요한 영향요인으로 보면서, 이외에도 부처 예산의 결정에 영향을 미치는 요인들을 통제요인으로 구성하였다. 크게는 장관요인, 대통령 요인, 부처요인, 제도적·경제적·정치적 요인으로 구성하였다.

① 장관의 재임기간

먼저 장관 요인 중 통제요인은 당해 연도에 장관이 얼마나 재임하였는지를 개월 수로 측정하였다. 장관을 비롯한 정치적 피임명자의 복부 기간은 행정 능력에 영향을 미쳐서 대통령이 효과적인 관료제를 확보하는데 영향을 미치기 때문이다(Wood & Marchbanks, 2008: 377). 본 연구에서는 한 장관이 여러 해 재임할 경우 이를 누적으로 계산하여 한 개인이 오래 재임한 경우의 효과도 보고자 하였다.

② 대통령의 정책의지

대통령의 정책의지는 정부의 예산과정에서 행정부 수반이 대통령의 의지가 매우 중요하다는 점을 반영하였으며, 예산안의 국회제출 후 정기국회의 시정연설⁴⁷⁾을 내용분석 하여 측정하였다. 시정연설은 예산제안연설(Budget Speech)이라고도 하며, “경제의 여러 부문들과 관련되는 서로 다른 정책제안들을 선언하고 연결하는 중요한 수단”이며(옥동석, 2016: 77), 정치이념, 시정목표, 국내정치와 정책방향 등이 제시되어 있어서 국정운영의 방향설정과 자원배분의 우선순위를 제시하고 있다(신승우, 2004: 24)고 볼 수 있다. 내용분석의 방법에는 크게 빈도 자체를 측정하거나, 빈도의 비율을 측정하는 방식이 사용되는데, 시정연설의 경우 대통령의 스타일에 따라서 길이나 표현 등에서 차이가 나기 때문에 단순한 빈도분석으로는 정보가 왜곡될 가능성이 있어서 빈도의 비율로 사용하였다. 또한 내용분석을 할 때 분석단위는 개별 단어 수준이거나, 하나의 의미를 가지는 맥락을 가지는 문맥, 문장 등 다양한데 본 연구에서는 부처의 정책에 해당하는 이슈의 언급을 맥락 단위로 보고 같은 문장 내라도 여러 이슈를 담고 있을 경우 따로 계산하였다. 이렇게 대통령의 연도별 연설문 전체의 언급 빈도 중에서 해당 부처의 사업에 대한 언급 빈도를 비율로 계산하여 매년 매부처마다 값을 부여하였다.

47) 각 대통령의 연도별 시정연설은 대통령기록관 대통령 기록연구실 사이트에 공개되어 있다.
http://www.pa.go.kr/research/contents/speech/index04_result.jsp

부처별 분류를 위해서는 기준이 필요할 것이다. 본 연구에서는 해당 부처 사업에 해당하는 것이 명백한 것은 해당 부처 사업으로 보고, 애매한 분야의 경우에는 세입세출예산안 사업별 설명서에서 세출예산 사업별 설명에서 사업개요 부분과 비교하거나, 해당 연도의 신문기사 검색(예: 구충독부건물 철거의 담당은 문화관광부 등), 법령검색(예: 경제자유구역법 담당은 산업자원부 등) 등을 통하여 분류 작업을 진행하였다.

분류 작업을 하면서 몇 가지 문제가 제기되었는데 이것은 대통령 시정연설의 구성과 각 대통령의 특색에 따른 차이 때문이었다. 먼저, 시정연설문의 전체적인 구성은 김영삼 대통령부터 노무현 대통령 시기까지는 전반적인 내용에 대한 것을 언급하고, 각 분야별 국정 운영에 대한 부분을 이야기하고, 마지막으로 예산배분과 관련한 직접적인 언급 등의 크게 세 부분으로 구성된다.⁴⁸⁾ 이는 대통령의 스타일에 따라서 비중이 달라질 수 있어서 내용분석 방법에서 흔히 사용되는 단순한 빈도분석으로는 측정을 제대로 하기 어렵다는 점을 보여준다. 따라서 본 연구에서는 전체 맥락 단위의 개수에서 차지하는 부처별 해당하는 개수의 비율로 측정하였다. 이러한 방식은 대통령 연설문 분석에 대한 여러 선행연구에서도 나타난다(김광웅, 1986; 이세화, 2005 등).

③ 부처 요인

부처 관련 요인으로는 부처의 전년도 인력, 전년도의 부처 예산, 부처의 유형을 고려하였다. 부처의 인력은 행정자치부 정부조직관리(<https://org.moi.go.kr>) 사이트에서 기구정원관련 통계를 참조하였으며, 해당 사이트에서는 2000년도 자료까지 게시하고 있어서 이전의 자료는 행정자치부 조직개편 이전의 안전행정부의 정부조직 관리정보시스템(www.org.mospa.go.kr)⁴⁹⁾에 게시된 자료를 활용하여 수집하였다. 전년도 부처예산은 종속변수에 상관없이 국회확정예산으로 사용하였다. 정부제출예산의 규모를 결정할 때 영향을 미치는 것은 전년도에 국회에 통과되어

48) 이러한 패턴이 이명박 대통령부터는 전반적인 내용 안에 국정 운영에 대한 언급이 나오고 예산 관련한 직접 언급으로 마무리 되는 경향을 보인다.

49) 현재는 조직 개편 이후 없어진 사이트임. 이전에 수집해 놓은 자료를 기반으로 하여 이후 자료 추가 수집 후 활용함.

확정된 예산이기 때문이다.

④ 정치·경제·제도적 요인

제도적 요인으로는 예산제도가 탐다운 방식으로 바뀐 연도를 기준으로 이전과 이후를 고려하는 더미변수를 구성하고, 경제적 요인은 직전해의 실질 GDP성장률(예: 98년도 예산안이면, 실제 편성은 97년이므로 96년도 수치 반영)을 고려하였다. 정치적 요인의 통제요인은 선거주기와 여소야대 정국을 변수로 구성하였다. 선거주기는 정치적 예산주기 가설(political budget cycle hypothesis)(Brender, A. and A. Drazen, 2005) 혹은 선거주기가설(electoral business cycle)(Alesina, A., et al., 1993)의 관점을 고려하여 대선을 기준으로 더미변수로 측정하였다.

<표 17> 통제변수의 구성 및 측정

구성 개념	변수	측정지표	선행연구	자료
장관요인	장관 재임기간	당해년도에 장관의 재임 기간	Wood and Marchbanks(2008)	인물 검색 DB
	장관교체	당해년도 장관의 교체 횟수	김 호 균 (2001b) Boyne & D a h y a (2002), Hill (2005)	
대통령 요인	대통령정책의 지	대통령 국회연설에서 해당 부처 관련 정책 언급 비율	김혁(2014)	대통령기록관
부처 요인	인력요인	부처의 전년도 총 직원수	오재록(2006), Lewis(2007), 김 호 균 (2001b)	안전행정부 자료 및 통계청 DB
	예산요인	전년도 예산(국회 확정예산)	예산의 점증주의 고려	부처 및 국회 예산

				자료
	부처유형	경제/사회문화/외교안보/법질서행정으로 분류하고 법질서행정을 기준으로 더미변수	성시영(2015) 등	
제도적 요인	예산제도의 변화	총액예산배분제도 실시 여부(2004년 기준)	권민경(2010)	
경제적 요인	경제성장률	직전 년도의 실질GDP성장률		통 계 청 나라지표
정치적 요인	선거주기	대선을 기준으로 더미변수	Alesina, et al.(1993), Brender, & Drazen(2005) Moessinger, M. D.(2014)	중앙선거 관리위원 회 자료
	국회 권력구조	여소야대 여부	Rogers & Rogers(2000)	

제2절 분석모형

본 연구의 분석 자료는 1994년부터 2016년까지의 부처별 세출예산과 그 해 예산 시기별로 재임한 대표 장관에 대한 정보이다. 데이터의 구성이 부처단위의 횡단면 데이터를 여러 기간에 기록한 시계열 데이터의 성격을 모두 가지고 있으므로 패널 데이터 형식이라고 볼 수 있다. 패널데이터는 각 개체의 자료의 포괄기간이 서로 동일한지와 시간차가 있는지에 따라서 4가지 유형으로 구분되는데(민인식·최필선, 2012: 6)⁵⁰⁾, 본 연구에

50) 이들에 의한 패널 데이터의 4가지 유형은 다음과 같음.

	균형패널	불균형패널
시간 갭이 없는 패널	(1) 각 개체의 데이터 포괄기간이 동일하고 시간 갭이 없음	(3) 각 개체의 데이터 포괄기간이 다르지만 시간 갭이 없음
시간 갭이 있는 패널	(2) 각 개체의 데이터 포괄기간이 동이지만 시간 갭이 존재	(4) 각 개체의 데이터 포괄기간이 다르며 시간 갭이 존재

출처 : 민인식·최필선(2012)의 그림 1.2

서는 “각 개체의 데이터 포괄기간은 다르지만 시간 갭이 없는” 형태의 불균형 패널이다. 다만, 같은 부처로 분류하였다고 하더라도 조직개편 등으로 인하여 부처의 사업 구성 등이 일부 달라질 수 있기 때문에 조직개편을 변수에서 고려하면서도 합동 데이터(pooled data)분석 방식도 함께 고려하였다.

다만, 합동데이터 형태로 모형을 분석할 경우 부처 더미와 연도별 더미를 포함시킨다고 하더라도, 합동데이터는 다른 개체를 다른 시점에서 여러 번 측정된 것이라고 가정하고 있기 때문에 같은 부처를 시간을 고려하여 분석하는 데는 한계가 있을 수밖에 없다.

또한 본 연구에서 보려고 하는 바는 부처 단위라는 그룹의 특성뿐만 아니라 연도에 내재하고 있는 특성을 함께 고려해야 할 필요성이 있기 때문에 이원오차모형으로 분석을 하여야 할 것이다. 따라서 본 연구에서는 이원고정효과 모형을 위한 더미변수를 이용한 합동 최소자승법(pooled OLS)과 패널분석의 이원고정효과와 확률효과를 함께 고려하되, 하우스만 검정(Hausman Test)을 통하여 고정효과와 확률효과를 선택하여 분석하였다(민인식·최필선, 2012: 21-28). 따라서 본 연구의 주요 모형은 부처별 연도별 고정효과를 고려하여 이원고정효과모형으로 구성하였으며, 간략한 식은 아래와 같다.

$$Budget_{it} = \alpha + \beta_1 \text{장관요인}_{it} + \beta_2 \text{부처요인}_{it} + \beta_3 \text{제도적요인}_{it} + \beta_4 \text{정치경제적요인}_{it} + u_i + \nu_t + \epsilon_{it}$$

주: u_i =개체(부)의 오차, ν_t =시간의 관찰되지 않은 특성, ϵ_{it} =확률적 오차

제3절 분석결과

1. 기초분석

1) 기초통계량

본 연구에서 분석에 사용된 정부제출 예산과 정부제출 시기의 장관의 특성 변수에 대한 기초통계량은 다음 표와 같다. 먼저 종속변수의 기초통

계량은 다음 표와 같다. 종속변수에서 사용한 세출 예산은 일반회계와 특별회계 합산액과 일반회계만을 따로 보았다. 그 이유는 한국의 역대 예산을 다루는 대부분의 선행연구들이 일반회계를 대상으로 진행되는 경우가 많아서 기존 연구들(예: 정창훈·금현섭, 2014; 김은지, 2015 등⁵¹⁾)과의 비교가능성을 위해서 총액과 일반회계만을 따로 보았다. 왜 일반회계만을 대상으로 하여 분석하였는지에 대해서는 명시하고 있지 않지만 가장 좁은 의미에서의 정부 예산이 일반회계에 해당하기 때문에 그 자체에 문제가 있다고 지적하기는 어렵다.⁵²⁾ 다만, 특별회계 역시 부처별로 차이가 있어서 어떤 부처는 특별회계를 통해 이루어지는 사업이 많은 만큼 이를 포함한 규모도 고려하는 것이 맞을 것이라고 판단하여 함께 고려하였다.

<표 18>은 종속변수인 각 예산에 대한 기초통계량을 보여준다. 전체적으로 보면, 정부세출 예산의 평균값보다 국회확정예산의 값이 조금 더 크다는 것을 확인할 수 있다. 또한 부처 간의 차이와 부처 내에서의 연도별 차이에 대한 것도 확인할 수 있다.

<표 18> 정부세출 예산 국회확정 예산의 기초통계량

변수		평균	표준편차	최소값	최대값	관측치
정부 세출총액 (로그/십억 단위)	overall	8.28	1.60	3.75	11.30	N = 403
	between		1.44	5.44	10.27	n = 24
	within		0.64	5.02	10.42	T-bar = 16.7917
정부세출 일반회계 (로그/십억 단위)	overall	7.76	1.65	2.81	10.87	N = 403
	between		1.45	5.15	10.07	n = 24
	within		0.71	5.36	9.71	T-bar = 16.7917

51) 정창훈·금현섭(2014)에서는 역대 부처별 일반회계 예산변동을 단절적 균형이론을 바탕으로 분석하고 있으며, 김은지(2015)는 역대 정부의 세출예산 총액의 일반회계에 대한 점증성을 검증하면서 진화심리이론이라는 관점을 추가하여 한국의 예산결정을 설명하고자 하였다.

52) 특별회계를 포함하지 않았다는 점에 대해서는 특별회계를 포함시킨 부처별 예산을 도출하는 과정에서 데이터 수집에 시간이 너무 많이 걸린다는 점과 계산을 하는 과정에서 나타날 수 있는 오류 때문에 선택지에서 버렸을 가능성도 배제할 수 없다. 실제 본 연구에서 데이터 수집과정에서 특별회계를 연도별 부처별로 계산하고 총액에 반영하는데 소요된 시간이 길었다(특히 2000년대 이전의 자료는 부처별 소관 특별회계가 명시되지 않아서 관련법 등과 이후의 자료를 바탕으로 추적하여 사용함)는 점을 생각하면 이것 역시 한 이유가 되었을 것으로 추측해본다.

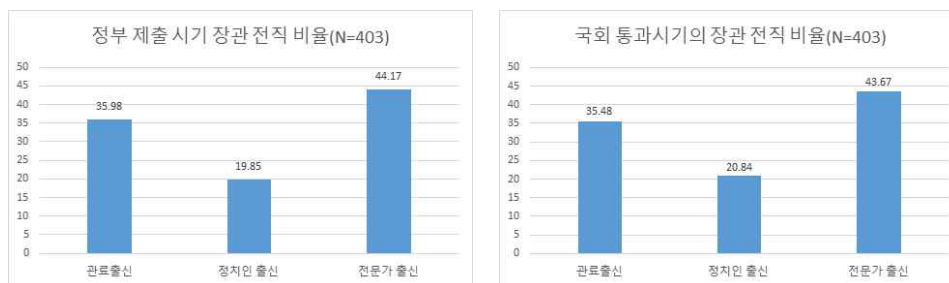
정부제출 총액 비중	overall	5.71	6.13	0.02	26.39	N = 403
	between		5.67	0.21	17.09	n = 24
	within		2.13	-2.52	20.91	T-bar = 16.79
정부제출 일반회계 비중	overall	5.71	7.10	0.04	26.94	N = 403
	between		6.52	0.27	22.10	n = 24
	within		1.96	-0.52	15.44	T-bar = 16.79
정부제출 총액 증감률	overall	17.72	84.45	-92.24	1267.68	N = 378
	between		30.20	2.92	128.14	n = 24
	within		81.24	-116.43	1157.25	T-bar = 15.75
정부제출 일반회계 증감률	overall	20.84	90.60	-53.35	1267.68	N = 382
	between		30.27	4.06	136.72	n = 24
	within		86.53	-124.23	1151.81	T-bar = 15.92
국회확정예 산(로그값/ 십억 단위)	overall	8.29	1.59	3.76	11.29	N = 403
	between		1.44	5.45	10.28	n = 24
	within		0.63	4.99	10.42	T-bar = 16.7917
일반회계 총액(로그값/ 십억 단위)	overall	7.76	1.65	2.81	10.88	N = 403
	between		1.45	5.16	10.08	n = 24
	within		0.72	5.41	9.74	T-bar = 16.7917
전년도 국회확정예 산(로그값/ 십억 단위)	overall	8.17	1.61	3.76	11.29	N = 385
	between		1.46	5.28	10.26	n = 24
	within		0.67	4.88	10.43	T-bar = 16.0417
전년도 일반회계 총액(로그값/ 십억 단위)	overall	7.63	1.68	2.56	10.83	N = 389
	between		1.48	4.88	9.99	n = 24
	within		0.76	5.32	9.63	T-bar = 16.2083

국회확정 예산 비중	overall	5.71	6.07	0.03	26.31	N = 403
	between		5.66	0.21	17.23	n = 24
	within		1.97	-1.98	19.47	T-bar = 16.79
국회확정 일반회계 비중	overall	5.70	7.12	0.04	26.89	N = 403
	between		6.53	0.27	22.24	n = 24
	within		1.96	-0.58	15.43	T-bar = 16.79
국회확정 예산 증감률	overall	19.12	84.09	-83.35	1321.82	N = 385
	between		26.22	3.37	127.19	n = 24
	within		80.89	-114.74	1213.75	T-bar = 16.04
국회확정 일반회계 증감률	overall	21.00	92.43	-95.69	1321.82	N = 389
	between		25.92	4.22	108.14	n = 24
	within		89.15	-182.82	1234.68	T-bar = 16.21
국회의 수정액	overall	-0.42	12.46	-220.70	57.14	N = 403
	between		3.65	-16.72	3.43	n = 24
	within		11.76	-204.39	55.15	T-bar = 16.7917
국회의 일반회계 수정액	overall	0.08	3.48	-19.10	40.10	N = 403
	between		1.44	-5.67	2.26	n = 24
	within		3.11	-13.35	38.11	T-bar = 16.7917
국회의 수정율	overall	1.69	31.15	-48.91	608.92	N = 403
	between		8.72	-7.03	40.61	n = 24
	within		30.10	-40.31	570.00	T-bar = 16.7917

다음은 본 연구의 주요 독립변수인 장관에 대한 기초통계량을 빈도분석으로 확인하면 다음과 같다.

<그림 9>는 시기별 장관의 전직의 비율을 그래프로 보여주고 있다.

양 시기의 비율이 차이가 나지만 대체로 전문가 출신이 제일 많고 그 다음 관료, 제일 비율이 낮은 경우가 정치인 출신이었다. 이러한 비율의 차이는 본 연구에서 관료 출신이거나 전문가 출신이었다고 하더라도 이후에 국회의원으로 당선되어 의정활동을 하고 그 정부에서 장관을 한 경우에는 이들을 정치인으로 고려하였음에도 이렇게 나타난 것으로 정치인의 비율이 상당히 비율이 낮다는 것을 확인할 수 있다.



〈그림 9〉 시기별 장관의 전직 비율 그래프

다음 <표 19>는 위의 그림을 빈도분석을 통하여 표로 보여주고 있다. 정부제출 시기의 23년 동안의 대표 장관 총 403명 중에서 관료 출신은 145명, 정치인 출신은 80명, 전문가 출신은 178명이었다. 반면, 국회 통과 시기에는 관료출신이 143명, 정치인 출신이 84명, 전문가 출신이 176명으로 나타난다. 양 시기의 차이를 보면 큰 수의 차이는 아니지만 정치인 출신이 조금 많아졌다는 것을 확인할 수 있다.

〈표 19〉 시기별 장관의 전직 빈도분석

구분	정부제출 시기			국회통과 시기		
	빈도	비율	누적비율	빈도	비율	누적비율
관료 출신	145	35.98	35.98	143	35.48	35.48
정치인 출신	80	19.85	55.83	84	20.84	56.33
전문가 출신	178	44.17	100	176	43.67	100

N=403

다음 <표 20>은 정부제출 시기와 국회통과 시기별로 재임 장관들의 관료적 경험·정치적 경험·전문적 경험의 빈도를 보여주는 표이다. 관료 출신의 장관이라고 하더라도 부처 출신 장관이거나 다른 부처의 장관을 경험했는지, 예산을 다루는 경제부처 경험이 있는지는 장관별로 다를 수

있다. 또한 정치인 출신이라고 해도 대통령과의 관계를 간접적으로 볼 수 있는 인수위나 캠프 경험, 청와대 근무 여부, 예산을 다루는 예산결산특별위원회의 경험 역시 다를 수 있다. 정책전문성 역시 전문가 출신이라고 해도 부처가 하는 일에 적합한 정책적 전문성을 가진 경험을 하는 것은 전문가 출신인지 여부와는 또 다른 측면이다.

<표 20> 시기별 장관의 정치·관료·전문적 경험 빈도

구분	경험유무	부처출신	장관경험	경제부처경험	인수위 캠프	청와대	국회 예결위 경험	정책 전문성
정부 제출 시기	없음	302	365	334	351	362	373	268
	있음	101	38	69	52	41	30	135
국회 통과 시기	없음	287	337	337	354	351	337	267
	있음	116	26	66	49	52	26	136

N=403

마지막으로 부처와 시간에 따라 부여되는 변수의 기초통계량은 아래 표와 같다. <표 21>은 장관에 상관없이 각 년도의 해당 부처가 공통으로 갖게 되는 변수이다. 먼저 대통령의 정책의지는 해당 부처의 정책에 대해서 대통령이 예산국회에서 시정연설을 한 비율을 내용분석하여 측정한 수치로서 어떤 부처의 경우에는 언급이 전혀 없는 경우도 찾아볼 수 있었다.

<표 21> 부처 및 시간에 대한 고유변수의 기초통계량

변수		평균	표준편차	최소값	최대값	관측치
대통령의 정책의지	overall	5.70	5.66	0.00	27.45	N = 403
	between		3.69	0.42	16.63	n = 24
	within		4.24	-4.74	25.71	T-bar = 16.7917
전년도 인력 (로그값)	overall	7.96	1.69	4.61	12.79	N = 402
	between		1.55	5.11	12.69	n = 24
	within		0.53	6.71	11.52	T-bar = 16.75
실질	overall	5.13	3.44	-5.50	11.30	N =

GDP성장을						403
	between		0.94	4.28	7.88	n = 24
	within		3.40	-6.29	12.14	T-bar = 16.7917
연도내 장관변경횟 수	overall	0.86	0.71	0	4	N = 403
	between		0.41	0.47	2	n = 24
	within		0.67	-0.54	4	T-bar = 16.7917

2) 요인별 종속변수의 차이

(1) 주요 종속변수별 상위 10%와 하위 10%의 전직 특성

종속변수 중에서 예산의 확보를 가장 직접적으로 보여주는 전년대비 증가율과 국회통과와 정부제출 예산의 차이를 중심으로 상위 10%와 하위 10%에 위치하는 부처의 전직의 비율을 살펴보면 다음과 같다. 전년대비 증가율은 전년도에 비해서 부처의 예산이 얼마나 더 확보되었는가를 보여주는 지표인데, 조직이 개편되었을 경우나 부처의 연속성이 인정되기 어려운 경우에는 제외하고 측정하였다. 그럼에도 불구하고 예산증가율에는 여러 가지 요인(예: 사회경제적 영향, 정치적 영향, 대통령의 정책의지 등)이 반영될 가능성이 있으므로 제한적으로 해석되어야 할 것이다. 또한 국회확정안과 정부제출안의 차이 역시 정치성을 띤 예산의 증가 부분이 포함될 여지가 있다는 점에서 완벽한 지표가 아니라는 한계가 있다. 하지만 지표가 가진 한계에도 불구하고 연도별로 부처가 얼마나 더 예산을 확보하였는지를 살펴보는 것은 제한적인 해석 하에서 의미가 있을 것이다.

증가율의 상·하위 10%를 기준으로 하여 당해년도의 해당부처 장관의 전직이 어떤 비율을 차지하고 있는지를 살펴보면, 정부제출안 총액을 기준으로 볼 때, 관료 출신이 상위 10%에 해당하는 경우의 비율이 매우 높은 것으로 나타났다. 반면, 일반회계의 정부제출안 증가율은 관료의 비율이 전체비율 대비했을 때 높은 편이나 차이가 크게 나타나지는 않았다. 이러한 결과는 본 연구에서 제시한 가설 중에서 정부 내의 예산확보에서 관료 출신이 더 유리할 수 있다는 가설과 일치하는 방향으로 볼 수 있다.

국회확정 예산안에 대한 증가율을 중심으로 살펴보면, 국회확정안의 총액 증가율은 정치인 출신과 전문가 출신 장관인 부처의 예산증가율이 상위 10%에 드는 비율이 높았다. 일반회계의 증가율에서는 관료 출신 장관인 경우가 상위 10%에 드는 비율이 높았다. 국회확정안과 정부제출안의 차이에서는 관료 출신의 장관인 경우가 상위 10%에 드는 비율이 높았는데, 이러한 결과는 본 연구에서 제시한 가설에서 정치인 출신이 국회예산심의 과정에서 유리할 것이라는 결과는 배치되는 결과이다.

<표 22> 주요 종속변수별 상·하위 10%의 장관의 전직 비율

종속변수		상위 10%	하위 10%	전체비율
정부제출 증가율	총액	관료: 84.2% 정치인: 13.2% 전문가: 2.6%	관료: 50.0% 정치인: 21.1% 전문가: 28.9%	관료: 36.0% 정치인: 19.9% 전문가: 44.2%
	일반회계	관료: 47.4% 정치인: 13.2% 전문가: 39.5%	관료: 39.5% 정치인: 15.8% 전문가: 44.7%	
국회확정 증가율	총액	관료: 36.8% 정치인: 21.1% 전문가: 42.1%	관료: 39.5% 정치인: 15.8% 전문가: 44.7%	관료: 35.5% 정치인: 20.8% 전문가: 43.7%
	일반회계	관료: 42.1% 정치인: 15.8% 전문가: 42.1%	관료: 36.8% 정치인: 15.8% 전문가: 47.4%	
국회통과-정부제출 차이	총액	관료: 52.5% 정치인: 5% 전문가: 42.5%	관료: 67.5% 정치인: 10% 전문가: 22.5%	
	일반회계	관료: 47.5% 정치인: 12.5% 전문가: 47.5%	관료: 62.5% 정치인: 17.5% 전문가: 20%	

하지만 이러한 결과의 해석은 상·하위 비율을 중심으로 살펴본 것이며, 부처 내의 차이나 기타 요인들이 통제되지 않은 상태이므로 해석에 한계를 가진다고 볼 수 있다.

(2) 전직 및 경험별 종속변수의 차이

다음은 요인별 종속변수의 전반적인 차이를 보여주는 표들을 제시하고 있다. 평균에 대한 비교가 통계적으로 유의미한지를 보기 위하여 집단별 평균비교(ttest)와 분산분석(ANOVA)을 하여 종속변수에 통계적 유의도를 표시하였다.⁵³⁾ 하지만 연도별 부처별의 차이를 반영한 것이 아닌 전체적인 차이를 보여주고 있어서, 실제 횡단적·종단적 분석이 고려되어야 한다는 측면에서 제한된 해석을 해야 할 것이다.

다음 표는 장관의 전직에 따른 종속변수의 차이를 보여준다. 다만 부처 간 차이, 연도별 차이가 고려되지 않았다는 점을 고려해야 한다. <표 23>의 전직별 차이에서는 정부제출예산의 비중(총예산 및 일반회계), 일반회계의 국회수정액, 일반회계의 국회수정율이 집단 간 차이가 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다.

<표 23> 장관의 전직별 종속변수의 차이

종속변수	집단	Mean	Std. Err.	[95% Conf. Interval]
정부제출예산 비중***	관료	6.65	0.52	5.64 7.67
	정치인	4.28	0.60	3.11 5.45
	전문가	5.58	0.47	4.65 6.51
정부제출일반회계비중*	관료	5.41	0.49	4.45 6.37
	정치인	4.36	0.63	3.11 5.61
	전문가	6.56	0.63	5.32 7.79
정부제출예산증감률	관료	11.65	3.00	5.76 17.55
	정치인	11.87	2.10	7.74 15.99
	전문가	25.36	9.51	6.65 44.07
정부제출일반회계증감률	관료	25.88	8.15	9.85 41.90
	정치인	10.94	1.67	7.66 14.21
	전문가	21.10	8.07	5.23 36.96
국회총액비중	관료	6.20	0.51	5.20 7.21
	정치인	4.92	0.62	3.71 6.13
	전문가	5.68	0.47	4.76 6.60
국회일반회계비중	관료	4.95	0.47	4.03 5.87
	정치인	5.37	0.70	3.98 6.75
	전문가	6.48	0.63	5.24 7.72
국회총액증감	관료	12.82	3.18	6.57 19.07

53) 통계적 유의도는 *** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$ 기준으로 표기함.

률	정치인	14.62	2.65	9.42	19.83
	전문가	26.27	9.27	8.04	44.49
국회일반회계 증감률	관료	25.60	8.24	9.39	41.80
	정치인	12.58	2.43	7.80	17.36
	전문가	21.13	8.17	5.07	37.20
국회수정율(총 액)	관료	-0.88	0.75	-2.35	0.59
	정치인	0.99	0.63	-0.26	2.23
	전문가	4.13	3.48	-2.72	10.98
국회수정율(일 반회계)***	관료	-0.75	0.69	-2.11	0.61
	정치인	0.74	0.59	-0.42	1.90
	전문가	0.81	0.38	0.07	1.55
국회 수정액(총액)	관료	-2.02	1.59	-5.15	1.11
	정치인	0.05	0.41	-0.75	0.85
	전문가	0.66	0.55	-0.41	1.74
국회수정액(일 반회계)*	관료	-0.39	0.31	-1.01	0.22
	정치인	-0.08	0.29	-0.65	0.49
	전문가	0.54	0.27	0.01	1.07

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

다음 표는 경제부처 경험 여부별 종속변수의 차이를 보여준다. 앞선 표와 마찬가지로 부처별·연도별 고려가 되지 않은 상태의 전반적인 비교이다. 결과를 살펴보면, 정부제출예산의 총예산 비중, 정부제출예산의 일반회계의 증감률, 국회에서 확정된 일반회계의 증감률, 일반회계의 국회수정율, 국회수정율(총예산 및 일반회계)이 장관의 경제부처 경험 여부에 따라서 통계적으로 유의미한 차이를 보였다.

<표 24> 장관의 경제부처 경험 여부별 종속변수의 차이

	경제부처 경험	Mean	Std. Err.	[95% Conf. Interval]	
정부제출예산 비중*	없음	5.47	0.34	4.81	6.14
	있음	6.83	0.72	5.42	8.24
정부제출 일반회계비중	없음	5.76	0.40	4.97	6.56
	있음	5.44	0.67	4.13	6.75
정부제출예산 증감률	없음	18.77	5.15	8.65	28.90
	있음	12.71	5.17	2.54	22.88
정부제출일반 회계 증감률*	없음	17.07	4.46	8.29	25.84
	있음	38.91	16.16	7.15	70.68
국회총액 비중	없음	5.64	0.34	4.98	6.31
	있음	6.04	0.66	4.74	7.34

국회 일반회계비중	없음	5.92	0.41	5.12	6.72
	있음	4.62	0.60	3.45	5.79
국회총액증감 률	없음	19.60	4.98	9.81	29.38
	있음	16.70	6.28	4.36	29.05
국회일반회계 증감률*	없음	17.25	4.50	8.41	26.10
	있음	40.40	17.10	6.78	74.02
국회수정율	없음	2.51	1.84	-1.10	6.12
	있음	-2.46	1.27	-4.96	0.04
국회수정율(일 반회계)***	없음	0.82	0.33	0.17	1.46
	있음	-2.69	0.96	-4.58	-0.80
국회수정액(천 억 단위)***	없음	0.65	0.29	0.07	1.23
	있음	-5.87	3.42	-12.60	0.86
국회수정액(일 반회계)***	없음	0.48	0.17	0.14	0.82
	있음	-1.97	0.51	-2.98	-0.96

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

다음 표는 장관 임명 전의 경력 중에 다른 부처나 해당 부처 중임의 경우 등 장관을 경험하였는지 여부에 따른 종속변수의 차이를 보여준다. 정부제출 예산의 비중(총예산 및 일반회계)과 국회수정액(총예산)이 부처 장관의 다른 부처를 경험했는지 여부에 따라서 차이가 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다.

<표 25> 장관 경험 여부별 종속변수의 차이

	장관 경험	Mean	Std. Err.	[95% Conf.Interval]	
정부제출예산비중 ***	없음	5.40	0.31	4.79	6.02
	있음	8.61	1.18	6.29	10.93
정부제출 일반회계비중*	없음	5.50	0.37	4.76	6.23
	있음	7.75	1.09	5.61	9.89
정부제출예산 증감률	없음	17.82	4.76	8.47	27.18
	있음	16.67	6.30	4.29	29.05
정부제출일반회계 증감률	없음	20.70	5.01	10.85	30.55
	있음	22.19	10.19	2.15	42.23
국회총액 비중	없음	5.43	0.31	4.81	6.04
	있음	8.25	1.05	6.20	10.31
국회 일반회계비중	없음	5.54	0.38	4.80	6.29
	있음	7.15	1.02	5.14	9.16
국회총액증감률	없음	19.78	4.71	10.52	29.03
	있음	13.14	6.24	0.87	25.41
국회일반회계 증감률	없음	20.75	5.08	10.77	30.74
	있음	23.31	10.22	3.22	43.40

국회수정율	없음	2.06	1.71	-1.31	5.43
	있음	-1.59	1.47	-4.48	1.30
국회수정율 (일반회계)	없음	0.39	0.32	-0.25	1.03
	있음	-1.07	1.35	-3.72	1.58
국회수정액(천억 단위)***	없음	0.35	0.30	-0.25	0.94
	있음	-7.35	5.57	-18.29	3.59
국회수정액(일반 회계)	없음	0.15	0.14	-0.12	0.42
	있음	-0.55	1.23	-2.97	1.87

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

다음 표는 장관이 자기 부처 출신인지 여부에 따른 종속변수의 차이를 보여준다. 여기서는 총예산의 국회수정액에서 부처 장관이 자기 부처 출신인지에 따른 집단 간 평균 차이가 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다.

<표 26> 부처 출신 여부별 종속변수의 차이

	부처 출신 여부	Mean	Std. Err.	[95% Conf.Interval]	
정부제출예산비중	없음	5.63	0.35	4.95	6.31
	있음	5.94	0.64	4.68	7.21
정부제출 일반회계비중	없음	5.92	0.42	5.09	6.76
	있음	5.06	0.62	3.84	6.28
정부제출예산 증감률	없음	19.69	5.66	8.56	30.82
	있음	11.91	3.99	4.07	19.75
정부제출일반회계 증감률	없음	21.01	5.80	9.62	32.41
	있음	20.35	6.71	7.16	33.54
국회총액 비중	없음	5.76	0.36	5.05	6.47
	있음	5.58	0.55	4.50	6.65
국회 일반회계비중	없음	6.07	0.44	5.20	6.94
	있음	4.80	0.56	3.70	5.90
국회일반회계 증감률	없음	20.51	5.83	9.06	31.96
	있음	15.65	3.61	8.55	22.75
국회수정율	없음	21.79	6.08	9.83	33.75
	있음	19.02	6.17	6.90	31.15
국회수정율 (일반회계)	없음	2.59	2.15	-1.63	6.81
	있음	-0.52	0.93	-2.33	1.30
국회수정액 (천억 단위)***	없음	0.48	0.31	-0.13	1.09
	있음	-0.34	0.81	-1.94	1.25
국회수정액 (일반회계)	없음	0.44	0.34	-0.23	1.11
	있음	-2.54	1.98	-6.42	1.35

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

다음은 예산결산특별위원회의 위원 내지는 위원장의 경험이 있는지 여부에 따른 종속변수의 차이를 보여준다. 집단 간 평균의 차이는 나타났지만, 이러한 차이가 통계적으로 유의미하게 나타난 경우는 없었다.

<표 27> 예결위 경험 여부별 종속변수의 차이

	예결위 경험	Mean	Std. Err.	[95% Conf.Interval]	
정부제출예산비중	없음	5.70	0.32	5.08	6.33
	있음	5.78	1.14	3.54	8.01
정부제출 일반회계비중	없음	5.64	0.37	4.92	6.36
	있음	6.53	1.34	3.89	9.17
정부제출예산 증감률	없음	18.06	4.70	8.82	27.30
	있음	13.62	2.63	8.45	18.78
정부제출일반회계 증감률	없음	21.41	5.01	11.55	31.26
	있음	13.96	2.56	8.93	19.00
국회총액 비중	없음	5.68	0.31	5.06	6.29
	있음	6.14	1.26	3.66	8.62
국회 일반회계비중	없음	5.58	0.36	4.86	6.29
	있음	7.47	1.56	4.40	10.53
국회총액증감률	없음	19.30	4.57	10.31	28.29
	있음	16.57	4.98	6.79	26.35
국회일반회계 증감률	없음	21.21	5.00	11.39	31.03
	있음	17.96	5.04	8.05	27.88
국회수정율	없음	1.82	1.66	-1.45	5.08
	있음	0.00	0.53	-1.03	1.04
국회수정율 (일반회계)	없음	0.19	0.34	-0.48	0.87
	있음	0.92	0.54	-0.14	1.98
국회수정액 (천억 단위)	없음	-0.45	0.67	-1.75	0.86
	있음	-0.01	0.21	-0.43	0.41
국회수정액 (일반회계)	없음	0.07	0.19	-0.30	0.43
	있음	0.25	0.14	-0.03	0.53

*** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$

다음은 대통령 선거 때의 캠프나 당선 이후 인수위원회에서 활동한 경우에 따른 종속변수의 차이를 보여준다. 여기에서도 장관이 인수위나 캠프를 경험했는지 여부에 따른 집단 간 평균의 차이는 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 나타났다.

<표 28> 인수위나 캠프 경험 여부별 종속변수의 차이

	인수위나 캠프 경험	Mean	Std. Err.	[95% Conf.Interval]	
정부제출예산비중	없음	5.64	0.32	5.01	6.27
	있음	6.18	0.97	4.26	8.09
정부제출 일반회계비중	없음	5.53	0.37	4.81	6.25
	있음	6.91	1.19	4.56	9.26
정부제출예산 증감률	없음	18.58	4.94	8.88	28.29
	있음	11.88	4.92	2.21	21.55
정부제출일반회계 증감률	없음	21.15	5.17	10.99	31.31
	있음	18.76	8.60	1.85	35.67
국회총액 비중	없음	5.61	0.31	5.00	6.22
	있음	6.40	1.07	4.29	8.50
국회 일반회계비중	없음	5.50	0.36	4.80	6.21
	있음	7.15	1.31	4.57	9.73
국회총액증감률	없음	19.33	4.79	9.91	28.75
	있음	17.56	6.40	4.98	30.15
국회일반회계 증감률	없음	20.90	5.18	10.71	31.09
	있음	21.73	9.42	3.22	40.24
국회수정율	없음	1.80	1.77	-1.67	5.27
	있음	0.93	0.56	-0.17	2.02
국회수정율 (일반회계)	없음	0.20	0.36	-0.51	0.92
	있음	0.52	0.33	-0.13	1.17
국회수정액 (천억 단위)	없음	-0.48	0.70	-1.86	0.90
	있음	0.02	0.54	-1.04	1.08
국회수정액 (일반회계)	없음	0.11	0.19	-0.26	0.48
	있음	-0.14	0.39	-0.91	0.64

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

다음 표는 청와대 근무 경험이 있는지에 따른 종속변수의 차이를 보여 준다. 장관 재임 당시의 같은 정권 내에서 장관직에 오기 전의 청와대 근무 경험만을 고려한 것이다. 이러한 요인 역시 집단 간 차이에서 통계적으로 유의미한 차이를 보이는 것은 아닌 것으로 나타났다.

<표 29> 청와대 경험 여부별 종속변수의 차이

	청와대 경험	Mean	Std. Err.	[95% Conf.Interval]	
정부제출예산비중	없음	5.64	0.32	5.02	6.26

	있음	6.30	1.11	4.12	8.47
정부제출 일반회계비중	없음	5.59	0.37	4.87	6.31
	있음	6.72	1.29	4.19	9.25
정부제출예산 증감률	없음	18.99	4.81	9.52	28.45
	있음	6.95	5.31	-3.50	17.39
정부제출일반회계 증감률	없음	21.98	5.14	11.87	32.09
	있음	11.10	5.02	1.22	20.97
국회총액 비중	없음	5.62	0.32	5.00	6.24
	있음	6.30	0.98	4.36	8.23
국회 일반회계비중	없음	5.57	0.37	4.85	6.30
	있음	6.58	1.14	4.34	8.83
국회총액증감률	없음	20.79	4.89	11.17	30.42
	있음	8.17	4.13	0.05	16.28
국회일반회계 증감률	없음	22.04	5.36	11.51	32.58
	있음	14.09	4.17	5.89	22.29
국회수정율	없음	1.84	1.78	-1.65	5.33
	있음	0.71	1.02	-1.30	2.73
국회수정율 (일반회계)	없음	0.24	0.35	-0.45	0.93
	있음	0.28	0.79	-1.27	1.83
국회수정액 (천억 단위)	없음	-0.40	0.71	-1.80	0.99
	있음	-0.52	0.51	-1.52	0.47
국회수정액 (일반회계)	없음	0.17	0.19	-0.20	0.54
	있음	-0.52	0.39	-1.28	0.25

*** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$

마지막으로 다음은 한국에 Tap다운 예산제도의 도입 전후에 따른 종속 변수의 차이를 보여준다. Tap다운 예산제도는 한국의 예산제도에서 중요한 변화로서 논의가 되지만, 그 실효성에 대해서는 대립되는 입장들이 있는 실정이다. 이와 관련한 전반적인 패턴을 살펴볼 수 있다. 전후에 따라서 평균의 차이가 나타나기는 하지만, 이러한 차이가 통계적으로 유의미한 수준으로는 나타나지 않았다.

<표 30> 예산제도의 변화 전후의 차이

	타다운예산 전후	Mean	Std. Err.	[95% Conf.Interval]	
정부제출예산비중	전	5.47	0.43	4.62	6.33
	후	5.94	0.43	5.10	6.79
정부제출 일반회계비중	전	5.47	0.49	4.50	6.44
	후	5.94	0.51	4.94	6.94
정부제출예산 증감률	전	17.45	4.24	9.12	25.78
	후	17.98	7.65	2.93	33.03
정부제출일반회계 증감률	전	22.46	5.79	11.07	33.84
	후	19.23	7.25	4.96	33.49
국회총액 비중	전	5.47	0.43	4.63	6.31
	후	5.94	0.43	5.10	6.78
국회 일반회계비중	전	5.47	0.49	4.50	6.43
	후	5.94	0.51	4.94	6.95
국회총액증감률	전	18.31	4.20	10.04	26.57
	후	19.94	7.50	5.21	34.68
국회일반회계 증감률	전	22.15	5.71	10.92	33.38
	후	19.85	7.45	5.19	34.50
국회수정율	전	18.31	4.20	10.04	26.57
	후	19.94	7.50	5.21	34.68
국회수정율 (일반회계)	전	22.15	5.71	10.92	33.38
	후	19.85	7.45	5.19	34.50
국회수정액 (천억 단위)	전	0.36	0.56	-0.74	1.46
	후	3.02	3.05	-2.97	9.01
국회수정액 (일반회계)	전	0.49	0.53	-0.55	1.54
	후	-0.01	0.37	-0.73	0.71

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

2. 패널모형분석

1) 정부제출 예산에 대한 분석

정부제출 예산에 대한 분석은 앞선 언급한 바와 같이 종속변수에 따라서 예산규모·비중·작년대비 증감률로, 일반회계와 특별회계를 모두 합산한 총예산과 일반회계만으로 구성된 모형으로 구성되어 있다.

먼저 예산 규모에 대한 분석결과는 아래 표와 같으며, 그 결과를 요약하면 다음과 같다. 예산규모를 종속변수로 한 패널모형에서는 하우스만 검증 결과 고정효과모형이 타당한 것으로 도출되었다.

첫째, 예산 규모에 대해서는 예산의 점증성을 반영하는 전년도 예산이 지속적으로 유의미하게 나왔다(총예산 및 일반회계). 둘째, 장관의 경제부처 경험 여부가 유의미한 결과로 나온 경우도 발견할 수 있었다(일반회계). 셋째, 장관의 경력 중에서 캠프나 인수위에서 활동한 경우에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다(일반회계).

<표 31> 정부제출 총예산규모를 종속변수로 한 모형의 분석결과

모형	pooled OLS		고정효과모형		확률효과모형	
	coef	se	coef	se	coef	se
전년도 예산로그값	0.731** *	0.037	0.731***	0.037	0.960** *	0.013
관료출신더미	0.016	0.059	0.016	0.059	-0.026	0.057
정치인출신더미	-0.031	0.056	-0.031	0.056	-0.045	0.056
대통령 정책의지	0.003	0.003	0.003	0.003	0.002	0.003
경제부처경험여부	-0.036	0.065	-0.036	0.065	-0.008	0.054
다른부처장관경험	0.062	0.062	0.062	0.062	0.084	0.061
해당부처출신여부	0.047	0.050	0.047	0.050	0.039	0.047
국회에결위 경험여부	0.066	0.068	0.066	0.068	0.108	0.070
인수위나캠프	0.060	0.054	0.060	0.054	0.050	0.053
청와대 경험	-0.058	0.058	-0.058	0.058	-0.057	0.058
정책전문성	0.022	0.051	0.022	0.051	0.014	0.048
재임기간(개월)	-0.003	0.003	-0.003	0.003	-0.001	0.003
전년도 부처 정원의 로그값	0.068*	0.035	0.068*	0.035	-0.012	0.012
타다운예산제도 도입 여부(=1)	0.165**	0.082	0.342	0.793	-0.194	0.832
선거주기	0.059	0.074	-0.015	0.177	0.059	0.187
여소야대	0.026	0.075	-0.026	0.393	0.068	0.414
실질 GDP성장률	-0.011	0.010	0.030	0.251	-0.008	0.265
연도내장관 변경횟수	-0.035	0.028	-0.035	0.028	-0.012	0.029
경제분야	0.126	0.171			0.053	0.061

사회문화분야	-0.173	0.220			0.016	0.053
외교안보분야	0.131	0.161			-0.043	0.062
_cons	2.025** *	0.412	1.430	1.591	0.652	1.652
r-squared	0.9721		0.8214		0.807	

note: *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

<표 31-1> 정부제출 일반회계규모를 종속변수로 한 모형의 분석결과

모형	pooled OLS		고정효과모형		확률효과모형	
	coef	se	coef	se	coef	se
전년도 예산로그값	0.676** *	0.036	0.676***	0.036	0.952** *	0.012
관료출신더미	-0.034	0.058	-0.034	0.058	-0.035	0.058
정치인출신더미	-0.088	0.055	-0.088	0.055	-0.081	0.057
대통령 정책의지	0.003	0.003	0.003	0.003	0.003	0.003
경제부처경험여부	0.132**	0.064	0.132**	0.064	0.171** *	0.056
다른부처장관경험	-0.071	0.062	-0.071	0.062	-0.018	0.063
해당부처출신여부	0.039	0.050	0.039	0.050	0.013	0.049
국회에결위경험여부	0.022	0.069	0.022	0.069	0.062	0.073
인수위나캠프	0.103*	0.053	0.103*	0.053	0.063	0.054
청와대경험	-0.028	0.057	-0.028	0.057	-0.059	0.059
정책전문성	-0.018	0.051	-0.018	0.051	-0.008	0.050
재임기간(개월)	-0.006* *	0.003	-0.006**	0.003	-0.004	0.003
전년도 부처정원의로그값	0.028	0.034	0.028	0.034	-0.004	0.012
탐다운예산제도 도입여부(=1)	0.401** *	0.083	0.536	0.805	-0.176	0.872
선거주기	0.187**	0.075	0.005	0.180	0.085	0.196
여소야대	0.149**	0.075	0.079	0.399	0.167	0.434
실질 GDP성장률	-0.037* **	0.009	-0.056	0.255	-0.099	0.278
연도내장관변경횟수	-0.027	0.028	-0.027	0.028	0.002	0.030
경제분야	0.579** *	0.177			-0.039	0.062

사회문화분야	-0.361*	0.197			0.011	0.056
외교안보분야	-0.425**	0.164			-0.012	0.064
_cons	1.978** *	0.348	2.286	1.614	1.023	1.733
r-squared	0.9732		0.8388		0.8388	

note: *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

출처: 국민일보. 1993. 6. 24일자 보도

다음은 정부제출 예산의 부처별 비중을 종속변수로 한 모형의 분석 결과이다. 여기에서도 하우스만 검증 결과 고정효과 모형이 타당한 것으로 나타났으며, 주요 결과를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 같은 부처 내에서 관료 출신이 장관인 경우 시간적인 변화를 고려한다고 하더라도 예산비중의 확대에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 둘째, 캠프나 인수위 경험을 한 장관의 경우 예산비중의 확대에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 셋째, 경제부처 경험 여부가 있는 장관일수록 일반회계 예산의 비중이 높아지는 것으로 나타났다. 넷째, 연도 내 장관변경 횟수가 많을수록 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이는 장관의 빈번한 교체가 부처의 예산을 확보하는데 있어서 부정적인 영향을 미칠 수 있을 것임을 추론하게 해준다.

이러한 결과는 관료적 경험이 정부 내의 예산편성 과정에서 유리하게 작용할 것이라는 가설을 지지하는 결과로 볼 수 있다.

<표 32> 정부제출 총예산의 비중을 종속변수로 한 모형의 분석결과

모형	pooled OLS		고정효과모형		확률효과모형	
	coef	se	coef	se	coef	se
전년도 예산로그값	2.152** *	0.259	2.152***	0.259	3.431** *	0.141
관료출신더미	0.696*	0.412	0.696*	0.412	0.504	0.608
정치인출신더미	-0.293	0.391	-0.293	0.391	-0.294	0.595
대통령 정책의지	0.004	0.024	0.004	0.024	0.095** *	0.032
경제부처경험여부	-0.503	0.457	-0.503	0.457	-0.786	0.582
다른부처장	0.666	0.434	0.666	0.434	1.761**	0.654

관검험					*	
해당부처출신여부	-0.052	0.352	-0.052	0.352	-0.323	0.505
국회에결위 경험여부	0.050	0.479	0.050	0.479	0.836	0.747
인수위나캠 프	0.685*	0.377	0.685*	0.377	1.020*	0.572
청와대 경험	0.137	0.405	0.137	0.405	0.597	0.618
정책전문성	0.369	0.359	0.369	0.359	0.598	0.516
재임기간(개 월)	-0.022	0.019	-0.022	0.019	-0.005	0.030
전년도 부처 정원의 로그값	0.387	0.246	0.387	0.246	0.123	0.128
타다운예산 제도 도입 여부(=1)	-2.555* **	0.576	-4.645	5.572	-9.469	8.913
선거주기	-1.757* **	0.523	0.090	1.248	1.038	2.005
여소야대	-1.005*	0.527	0.376	2.762	2.090	4.430
실질 GDP성장률	0.228** *	0.068	0.130	1.767	-0.906	2.842
연도내장관 변경횟수	-0.425* *	0.195	-0.425**	0.195	-0.226	0.307
경제분야	2.021*	1.204			-0.216	0.655
사회문화분 야	4.868** *	1.543			-0.369	0.573
외교안보분 야	2.564**	1.134			1.537**	0.665
_cons	-12.302 ***	2.897	-12.341	11.186	-14.433	17.698
r-squared	0.9104		0.2668		0.2146	

note: *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

<표 32-1> 정부제출 일반회계 비중을 종속변수로 한 모형의 분석결과

모형	pooled OLS		고정효과모형		확률효과모형	
	coef	se	coef	se	coef	se
전년도 예산로그값	-58.753 ***	10.380	-58.753** *	10.380	-13.342 ***	3.348
관료출신더 미	-3.213	16.973	-3.213	16.973	1.158	16.203
정치인출신 더미	-26.036	16.391	-26.036	16.391	-22.952	16.065
대통령 정책의지	-0.056	1.020	-0.056	1.020	0.062	0.863
경제부처경	33.170*	18.867	33.170*	18.867	34.904*	15.636

험여부					*	
다른부처장 관검험	-23.825	18.009	-23.825	18.009	-14.079	17.559
해당부처출 신여부	15.275	14.741	15.275	14.741	4.072	13.553
국회에걸위 경험여부	-1.180	20.151	-1.180	20.151	11.762	20.197
인수위나캠 프	16.483	15.680	16.483	15.680	15.205	15.186
청와대 경험	-6.368	16.896	-6.368	16.896	-12.358	16.583
정책전문성	-2.766	15.243	-2.766	15.243	6.911	14.008
재임기간(개 월)	-0.881	0.795	-0.881	0.795	-0.429	0.794
전년도 부처 정원의 로그값	3.260	10.006	3.260	10.006	-1.040	3.244
탑다운예산 제도 도입 여부(=1)	63.857* **	24.208	127.053	234.727	0.264	241.462
선거주기	20.789	21.965	-9.884	52.548	7.414	54.346
여소야대	14.899	21.903	-25.039	116.322	-3.888	120.072
실질 GDP성장률	-4.533	2.793	8.476	74.456	-3.148	77.044
연도내장관 변경횟수	-6.207	8.160	-6.207	8.160	-2.102	8.279
경제분야	103.993 **	51.690			-0.769	17.123
사회문화분 야	162.652 **	76.468			9.995	15.628
외교안보분 야	160.375 ***	53.172			-6.611	17.873
_cons	370.731 ***	101.671	337.851	470.787	135.531	479.496
r-squared	0.2669		0.1974		0.1447	

note: *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

다음은 정부제출 예산의 작년대비 증감률을 종속변수로 하여 분석한 결과이다. 세 모형 중에서 고정효과 모형이 타당한 것으로 나왔으며, 장관과 관련된 변수 중에서는 일반회계의 작년대비 증감률을 종속변수로 한 경제부처 경험 여부가 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 작년대비 증감률은 변수에는 조직개편이 있었던 시기에는 증감률을 제대로 측정할 수 없으므로 이때의 데이터는 결측치로 처리하였다.

**<표 33>정부제출 총예산의 작년대비 증감률을 종속변수로 한
모형의 분석결과**

모형	pooled OLS		고정효과모형		확률효과모형	
	coef	se	coef	se	coef	se
전년도 예산로그값	-60.419 ***	10.506	-60.419** *	10.506	-11.597 ***	3.681
관료출신더미	-14.262	16.777	-14.262	16.777	-13.753	15.942
정치인출신 더미	-21.499	15.871	-21.499	15.871	-25.656 *	15.514
대통령 정책의지	-0.424	0.985	-0.424	0.985	-0.724	0.834
경제부처경 험여부	0.026	18.550	0.026	18.550	7.185	15.194
다른부처장 관경험	-6.135	17.586	-6.135	17.586	1.458	17.050
해당부처출 신여부	8.186	14.274	8.186	14.274	1.802	13.186
국회에결위 경험여부	-6.109	19.862	-6.109	19.862	12.331	19.910
인수위나캠 프	-0.095	15.299	-0.095	15.299	5.206	14.919
청와대 경험	-5.556	16.411	-5.556	16.411	-6.836	16.105
정책전문성	6.563	14.552	6.563	14.552	4.931	13.467
재임기간(개 월)	0.399	0.778	0.399	0.778	0.830	0.776
전년도 부처 정원의 로그값	17.509*	9.976	17.509*	9.976	-1.577	3.358
탑다운예산 제도 도입 여부(=1)	65.944* **	23.402	87.095	225.819	-33.888	232.330
선거주기	-4.994	21.214	-6.913	50.558	10.682	52.258
여소야대	26.426	48.803			14.696	17.104
실질 GDP성장률	-61.341	62.685			14.025	14.980
연도내장관 변경횟수	17.509*	9.976	17.509*	9.976	-1.577	3.358
경제분야	65.944* **	23.402	87.095	225.819	-33.888	232.330
사회문화분 야	8.186	14.274	8.186	14.274	1.802	13.186
외교안보분 야	-6.109	19.862	-6.109	19.862	12.331	19.910
_cons	-60.419 ***	10.506	-60.419** *	10.506	-11.597 ***	3.681
r-squared	0.2303		0.1688		0.1061	

note: *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

**<표 33-1>정부제출 일반회계의 작년대비 증감률을 종속변수로 한
모형의 분석결과**

모형	pooled OLS		고정효과모형		확률효과모형	
	coef	se	coef	se	coef	se
전년도 예산로그값	-58.753 ***	10.380	-58.753** *	10.380	-13.342 ***	3.348
관료출신더미	-3.213	16.973	-3.213	16.973	1.158	16.203
정치인출신 더미	-26.036	16.391	-26.036	16.391	-22.952	16.065
대통령 정책의지	-0.056	1.020	-0.056	1.020	0.062	0.863
경제부처경 험여부	33.170*	18.867	33.170*	18.867	34.904* *	15.636
다른부처장 관경험	-23.825	18.009	-23.825	18.009	-14.079	17.559
해당부처출 신여부	15.275	14.741	15.275	14.741	4.072	13.553
국회에결위 경험여부	-1.180	20.151	-1.180	20.151	11.762	20.197
인수위나캠 프	16.483	15.680	16.483	15.680	15.205	15.186
청와대 경험	-6.368	16.896	-6.368	16.896	-12.358	16.583
정책전문성	-2.766	15.243	-2.766	15.243	6.911	14.008
재임기간(개 월)	-0.881	0.795	-0.881	0.795	-0.429	0.794
전년도 부처 정원의 로그값	3.260	10.006	3.260	10.006	-1.040	3.244
타다운예산 제도 도입 여부(=1)	63.857* **	24.208	127.053	234.727	0.264	241.462
선거주기	20.789	21.965	-9.884	52.548	7.414	54.346
여소야대	14.899	21.903	-25.039	116.322	-3.888	120.072
실질 GDP성장률	-4.533	2.793	8.476	74.456	-3.148	77.044
연도내장관 변경횟수	-6.207	8.160	-6.207	8.160	-2.102	8.279
경제분야	103.993 **	51.690			-0.769	17.123
사회문화분 야	162.652 **	76.468			9.995	15.628
외교안보분 야	160.375 ***	53.172			-6.611	17.873
_cons	370.731 ***	101.671	337.851	470.787	135.531	479.496
r-squared	0.2669		0.1974		0.1447	

note: *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

2) 국회 확정 예산에 대한 분석

국회 확정예산을 종속변수로 한 모형은 부처별 규모와 부처별 비중, 작년대비 증감률을 중심으로 한 모형으로 분석되었다.

먼저 국회 확정예산의 부처별 규모를 종속변수로 한 경우의 결과인 아래 표를 살펴보면 다음과 같다. 총예산 및 일반회계를 종속변수로 한 모형에서 모두 고정효과가 타당한 모형으로 도출되었다.

첫째, 예산을 일반회계와 특별회계 모두 포함 한 경우와 일반회계만 본 경우 모두 전년도 예산의 크기가 가장 큰 설명력을 보였다. 둘째, 해당 모형에서 가장 탄탄한(robust)한 결과를 보이는 변수는 대통령의 정책 의지로, 정책의지가 클수록 예산의 규모 역시 큰 것으로 나타났다. 이러한 결과에 대해서는 앞의 정부제출 예산과 비교해 볼 때, 특이한 결과로 볼 수 있다. 그 이유는 정부 내부의 예산과정에서 기획재정부가 제시하는 예산편성 지침에는 대통령의 관심사항 등을 고려한 내용들이 제시되기 때문에 오히려 반대의 결과가 나올 가능성이 제기될 수 있기 때문이다. 하지만 국회의 권력구조가 여소야대가 아닌 경우라면 또 설명이 가능해 지는데, 대통령의 대리인인 장관과 이를 지지하는 다수당인 국회의원들의 협력에 의해 나타난 결과일 수도 있다는 점이다. 본 연구에서는 여소야대의 상황을 변수로 고려하였음에도 이러한 결과가 나타났다는 점에서 국회의 권력구조는 통제된 상태에서도 이러한 결과가 나타났다는 점에서 의미가 있는 것으로 보인다. 셋째, 총예산의 규모를 종속변수로 한 모형에서는 해당 부처 출신의 장관이 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 부처 출신 장관이 그 부처의 정책이나 업무, 예산과정에 대해서 잘 알기 때문에 이러한 결과가 나타났을 수 있지만, 상대적으로 예산과정에서 자기부처 출신의 이점이 질적 연구과정에서 크게 부각되지 않았기 때문에 이 부분에 대한 해석도 향후 충분히 이루어져야 할 것이다. 넷째, 일반회계 규모가 종속변수인 모형에서는 경제부처 경험이 있는 장관이 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다.

<표 34> 국회확정 총예산 규모를 종속변수로 한 모형의 분석결과

모형	pooled OLS		고정효과모형		확률효과모형	
	coef	se	coef	se	coef	se
전년도 예산로그값	0.691** *	0.033	0.691***	0.033	0.942** *	0.013
관료출신더미	-0.085	0.057	-0.085	0.057	-0.130* *	0.057
정치인출신더미	-0.090*	0.053	-0.090*	0.053	-0.094*	0.056
대통령 정책의지	0.014** *	0.003	0.014***	0.003	0.011** *	0.003
경제부처경험여부	0.038	0.058	0.038	0.058	0.024	0.053
다른부처장관경험	0.017	0.060	0.017	0.060	-0.042	0.059
해당부처출신여부	0.093**	0.045	0.093**	0.045	0.080*	0.043
국회에결위경험여부	0.070	0.068	0.070	0.068	0.062	0.072
인수위나캠프	0.038	0.051	0.038	0.051	0.052	0.054
청와대 경험	-0.034	0.047	-0.034	0.047	-0.048	0.048
정책전문성	0.019	0.050	0.019	0.050	-0.030	0.049
재임기간(개월)	-0.001	0.002	-0.001	0.002	-0.000	0.003
전년도 부처 정원의 로그값	0.105** *	0.029	0.105***	0.029	-0.005	0.011
탑다운예산제도 도입여부(=1)	0.180**	0.074	0.316	0.731	-0.177	0.796
선거주기	0.070	0.067	-0.005	0.162	0.041	0.178
여소야대	0.058	0.067	-0.039	0.362	0.044	0.395
실질 GDP성장률	-0.014	0.009	0.011	0.232	-0.000	0.254
연도내장관 변경횟수	-0.042	0.029	-0.042	0.029	-0.036	0.030
경제분야	0.566** *	0.180			0.050	0.058
사회문화분야	-0.227	0.179			-0.021	0.052
외교안보분야	-0.344* *	0.152			-0.112* *	0.060
_cons	2.712** *	0.431	3.174	2.038	2.289	3.707
r-squared	0.9763		0.8526		0.8323	

note: *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

<표 34-1> 국회확정 일반회계 규모를 종속변수로 한 모형의 분석결과

모형	pooled OLS		고정효과모형		확률효과모형	
	coef	se	coef	se	coef	se
전년도 예산로그값	0.581** *	0.037	0.581***	0.037	0.938** *	0.014
관료출신더미	0.055	0.068	0.055	0.068	0.020	0.071
정치인출신더미	-0.124*	0.064	-0.124*	0.064	-0.100	0.069
대통령 정책의지	0.013** *	0.004	0.013***	0.004	0.010**	0.004
경제부처경험여부	0.120*	0.071	0.120*	0.071	0.137**	0.066
다른부처장관경험	-0.018	0.073	-0.018	0.073	-0.008	0.073
해당부처출신여부	-0.019	0.055	-0.019	0.055	-0.010	0.054
국회에결위경험여부	0.120	0.083	0.120	0.083	0.091	0.090
인수위나캠프	0.119*	0.061	0.119*	0.061	0.104	0.065
청와대 경험	-0.052	0.057	-0.052	0.057	-0.049	0.060
정책전문성	0.036	0.060	0.036	0.060	0.006	0.061
재임기간(개월)	-0.004	0.003	-0.004	0.003	-0.004	0.003
전년도 부처 정원의 로그값	0.073**	0.034	0.073**	0.034	0.008	0.013
탑다운예산제도 도입 여부(=1)	0.461** *	0.089	0.728	0.889	-0.148	0.994
선거주기	0.267** *	0.081	0.016	0.197	0.081	0.222
여소야대	0.218** *	0.081	-0.024	0.440	0.112	0.493
실질 GDP성장률	-0.047* **	0.010	-0.040	0.282	-0.092	0.316
연도내장관 변경횟수	-0.036	0.035	-0.036	0.035	-0.008	0.038
경제분야	0.635** *	0.188			-0.068	0.070
사회문화분야	-0.671* **	0.208			-0.060	0.066
외교안보분야	-0.666* **	0.180			-0.068	0.075
_cons	2.261** *	0.376	2.346	1.778	0.980	1.971
r-squared	0.968		0.8312		0.797	

note: *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

다음은 국회 확정예산의 비중을 종속변수로 하였을 때의 결과를 결과표를 중심으로 살펴보면 다음과 같다. 여기서는 총예산을 기준으로 한 모형에서는 확률효과 모형이 적합한 것으로 나타났으며, 일반회계 기준으로 고정효과 모형이 적합한 것으로 나타났다.

첫째, 비중을 종속변수로 하였을 때 총예산을 기준으로 인수위나 캠프 경험이 있는 경우가 다른 경험을 가진 장관들에 비해서 확보하는데 유리한 것으로 나타났다. 둘째, 총예산을 종속변수로 한 모형에서는 다른 부처의 장관을 경험한 장관의 경우 그렇지 않은 경우보다 비중을 더 확보하는데 유리한 것으로 나타났다. 셋째, 일반회계의 비중을 종속변수로 한 모형에서는 정책전문성이 유의미한 변수로 나왔는데, 이는 장관이 재임한 부처의 정책분야와 적합성이 있는 전문적 경험을 가진 외부 출신 장관이 예산의 비중을 늘리는데 유의미하게 긍정적인 영향을 미친 것으로 볼 수 있다. 정책전문성은 해당 부처의 정책과 관련되어 있는 전문직에 종사한 경험으로서 때로는 부처와 관련이 있는 시민단체나 이익집단의 출신인 경우도 있을 수 있다(예: 여성부의 여성단체리더, 보건복지부 의사협회 회장 등). 넷째, 대통령의 정책의지 변수는 총예산의 비중이나 일반회계 비중 모두에서 유의미한 결과가 나타났다. 부처의 예산 비중의 변화는 대통령이 국정 운영의 우선순위를 어떻게 두고 있느냐에 따라서 달라질 수 있음을 보여주기 때문에 이러한 결과가 나온 것으로 보인다.

<표 35> 국회확정 총예산 비중을 종속변수로 한 모형의 분석결과

모형	pooled OLS		고정효과모형		확률효과모형	
	coef	se	coef	se	coef	se
전년도 예산로그값	1.804** *	0.224	1.804***	0.224	3.298** *	0.136
관료출신더미	0.334	0.382	0.334	0.382	0.601	0.611
정치인출신더미	-0.336	0.357	-0.336	0.357	-0.319	0.600
대통령 정책의지	0.077** *	0.022	0.077***	0.022	0.074**	0.032
경제부처경험여부	0.003	0.390	0.003	0.390	-1.287* *	0.566
다른부처장관경험	0.658	0.403	0.658	0.403	1.323**	0.632
해당부처출	0.307	0.302	0.307	0.302	-0.799*	0.464

신여부						
국회에결위 경험여부	0.241	0.457	0.241	0.457	0.834	0.778
인수위나캠 프	0.770**	0.343	0.770**	0.343	1.666** *	0.577
청와대 경험	0.255	0.317	0.255	0.317	0.353	0.520
정책전문성	0.455	0.332	0.455	0.332	0.493	0.530
재임기간(개 월)	-0.022	0.017	-0.022	0.017	-0.016	0.028
전년도 부처 정원의 로그값	0.467**	0.194	0.467**	0.194	0.131	0.121
탑다운예산 제도 도입 여부(=1)	-2.274* **	0.496	-6.039	4.893	-8.272	8.553
선거주기	-1.554* **	0.446	0.525	1.085	1.026	1.909
여소야대	-1.019* *	0.445	1.034	2.420	1.664	4.245
실질 GDP성장률	0.191** *	0.057	-0.483	1.551	-0.556	2.724
연도내장관 변경횟수	-0.420* *	0.191	-0.420**	0.191	-0.282	0.327
경제분야	4.275** *	1.207			-0.281	0.623
사회문화분 야	4.714** *	1.199			-0.613	0.558
외교안분 야	-0.328	1.018			1.263*	0.648
_cons	-13.743 ***	2.040	-7.242	9.803	-15.010	16.976
r-squared	0.9285		0.3192		0.252	

note: *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

<표 35-1> 국회확정 일반회계 비중을 종속변수로 한 모형의 분석결과

모형	pooled OLS		고정효과모형		확률효과모형	
	coef	se	coef	se	coef	se
전년도 예산로그값	1.453** *	0.220	1.453***	0.220	3.954** *	0.137
관료출신더 미	0.553	0.401	0.553	0.401	0.434	0.672
정치인출신 더미	-0.330	0.376	-0.330	0.376	-0.744	0.655
대통령 정책의지	0.085** *	0.024	0.085***	0.024	0.001	0.036
경제부처경 험여부	0.070	0.415	0.070	0.415	0.241	0.624

다른부처장 관경험	0.427	0.426	0.427	0.426	0.656	0.695
해당부처출 신여부	-0.101	0.322	-0.101	0.322	-0.886*	0.511
국회에결위 경험여부	0.424	0.486	0.424	0.486	1.510*	0.857
인수위나캠 프	0.922** *	0.357	0.922***	0.357	1.701** *	0.620
청와대 경험	0.348	0.336	0.348	0.336	0.198	0.572
정책전문성	0.700**	0.351	0.700**	0.351	0.527	0.580
재임기간(개 월)	-0.013	0.018	-0.013	0.018	0.012	0.031
전년도 부처 정원의 로그값	0.018	0.202	0.018	0.202	0.526** *	0.123
타다운예산 제도 도입 여부(=1)	-1.846* **	0.525	-5.007	5.218	-12.215	9.433
선거주기	-1.319* **	0.478	0.358	1.156	1.398	2.105
여소야대	-0.925*	0.473	0.702	2.579	2.855	4.680
실질 GDP성장률	0.178** *	0.060	-0.416	1.652	-1.242	3.004
연도내장관 변경횟수	-0.181	0.204	-0.181	0.204	0.017	0.360
경제분야	3.467** *	1.101			-1.905* **	0.666
사회문화분 야	3.159** *	1.222			1.152*	0.625
외교안보분 야	1.875*	1.055			2.997** *	0.707
_cons	-8.944* **	2.207	-1.335	10.432	-17.186	18.709
r-squared	0.9414		0.2299		0.1656	

note: *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

마지막으로 국회 확정예산의 작년대비 증감률을 종속변수로 한 모형의 분석결과는 다음과 같다. 총예산의 증감률에서는 고정효과 모형이, 일반회계 증감률에서는 확률효과 모형이 타당한 것으로 나타났다. 첫째, 총예산의 작년대비 증감률을 종속변수로 한 모형에서는 정치인 출신이 다른 전직을 가진 장관들(관료 출신, 전문가 출신)보다 증가율이 낮은 것으로 나타났다. 둘째, 일반회계를 종속변수로 한 확률효과 모형에서는 경제부처 경험여부가 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나왔다. 이러한 결과는 예산을 다루는 부처의 경험이 많은 장관일수록 국회 확정예산이 전년도에 비해 증가한 것으로 해석할 수 있다.

<표 36>국회확정 총예산의 작년대비 증감률을 종속변수로 한 모형의 분석결과

모형	pooled OLS		고정효과모형		확률효과모형	
	coef	se	coef	se	coef	se
전년도 예산로그값	-74.337***	9.782	-74.337** *	9.782	-15.045***	3.607
관료출신더미	-11.288	16.679	-11.288	16.679	-21.695	16.181
정치인출신더미	-28.290*	15.574	-28.290*	15.574	-26.844*	15.878
대통령 정책의지	2.441**	0.980	2.441**	0.980	2.115**	0.852
경제부처경험여부	16.534	17.052	16.534	17.052	13.525	14.978
다른부처장관경험	-1.248	17.603	-1.248	17.603	-9.011	16.725
해당부처출신여부	12.740	13.197	12.740	13.197	7.000	12.275
국회에결위경험여부	10.152	19.957	10.152	19.957	11.028	20.593
인수위나캠프	1.889	14.993	1.889	14.993	6.361	15.283
청와대 경험	-0.954	13.827	-0.954	13.827	-5.807	13.770
정책전문성	11.001	14.486	11.001	14.486	-0.536	14.017
재임기간(개월)	-0.220	0.725	-0.220	0.725	-0.018	0.744
전년도 부처 정원의 로그값	27.790**	8.476	27.790***	8.476	-2.763	3.194
탑다운예산제도 도입 여부(=1)	49.179*	21.664	74.680	213.684	-30.991	226.368
선거주기	21.032	19.484	-4.388	47.390	7.821	50.528
여소야대	20.708	19.454	-5.390	105.699	8.180	112.340
실질 GDP성장률	-4.192*	2.495	-4.159	67.715	-5.410	72.104
연도내장관 변경횟수	-10.227	8.362	-10.227	8.362	-7.741	8.647
경제분야	169.155***	52.707			8.737	16.498
사회문화분야	9.141	52.381			-2.254	14.763
외교안보분야	-69.665	44.464			-26.364	17.154
_cons	321.367***	89.082	366.323	428.086	208.194	449.311
r-squared	0.2996		0.2431		0.1436	

note: *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

**<표 36-1>국회확정 일반회계의 작년대비 증감률을 종속변수로 한 모형의
분석결과**

모형	pooled OLS		고정효과모형		확률효과모형	
	coef	se	coef	se	coef	se
전년도 예산로그값	-68.460***	10.021	-68.460** *	10.021	-15.183***	3.573
관료출신더미	2.343	18.296	2.343	18.296	-0.416	17.541
정치인출신더미	-30.758*	17.153	-30.758*	17.153	-26.268	17.116
대통령 정책의지	1.606	1.091	1.606	1.091	1.343	0.945
경제부처경험여부	43.924* *	18.921	43.924**	18.921	41.910* *	16.286
다른부처장관경험	-23.018	19.433	-23.018	19.433	-17.143	18.152
해당부처출신여부	4.455	14.684	4.455	14.684	0.049	13.335
국회에결위경험여부	13.285	22.189	13.285	22.189	15.884	22.377
인수위나캠프	16.784	16.299	16.784	16.299	17.626	16.191
청와대 경험	-11.795	15.345	-11.795	15.345	-12.697	14.951
정책전문성	8.170	16.013	8.170	16.013	7.387	15.161
재임기간(개월)	-0.531	0.807	-0.531	0.807	-0.447	0.809
전년도 부처정원의 로그값	8.687	9.226	8.687	9.226	-1.279	3.214
탐다운예산제도 도입여부(=1)	66.909* **	23.949	95.632	238.079	-29.235	246.381
선거주기	36.901*	21.800	3.788	52.749	15.938	54.972
여소야대	26.141	21.568	-10.961	117.685	7.215	122.235
실질 GDP성장률	-6.214* *	2.755	-7.970	75.395	-14.714	78.450
연도내장관변경횟수	-8.618	9.324	-8.618	9.324	-4.332	9.402
경제분야	114.694**	50.249			-9.372	17.400
사회문화분야	-19.405	55.763			-3.941	16.311
외교안보분야	-85.346* *	48.150			-16.201	18.473
_cons	392.007***	100.691	437.377	476.003	222.292	488.647
r-squared	0.2794		0.2247		0.1554	

note: *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

3) 국회 확정예산 및 정부제출 예산과의 차이에 대한 분석

다음은 국회 확정예산과 정부제출안 사이의 차이에 대한 분석이다. 국회에서의 수정율과 수정액을 종속변수로 한 모형으로 구성되었는데, 먼저 국회 수정율을 종속변수로 한 모형의 분석결과는 다음과 같다.

국회 수정율을 종속변수로 한 모형은 총액과 일반회계 모두 확률효과 모형이 타당한 것으로 나타났다. 전반적으로 국회의 수정에 대한 분석에서는 크게 유의미한 영향을 주는 변수가 나타나지 않았다. 다만, 일반회계만의 수정율을 보았을 때 경제부처 출신인 장관이 마이너스 방향으로 더 많이 수정되는 결과를 보였다.

<표 37> 국회 총액수정율을 종속변수로 한 모형의 분석결과

모형	pooled OLS		고정효과모형		확률효과모형	
	coef	se	coef	se	coef	se
전년도 예산로그값	1.553	4.099	1.678	4.125	0.417	1.424
관료출신더미	-7.882	6.989	-7.697	7.025	-2.103	6.405
정치인출신더미	-0.734	6.526	-0.445	6.605	-0.124	6.316
대통령 정책의지	-0.129	0.411	-0.133	0.411	-0.385	0.335
경제부처경험여부	-3.057	7.145	-2.933	7.167	0.235	5.893
다른부처장관검험	-3.458	7.376	-3.596	7.400	-6.506	6.597
해당부처출신여부	-2.216	5.530	-2.233	5.538	-1.322	4.829
국회에결위경험여부	-2.217	8.362	-2.204	8.374	-1.864	8.095
인수위나캠프	-3.578	6.282	-3.767	6.322	-2.081	6.059
청와대경험	2.359	5.793	2.427	5.806	1.710	5.413
정책전문성	1.281	6.070	1.507	6.124	1.063	5.549
재임기간(개월)	0.221	0.304	0.216	0.305	0.228	0.293
전년도 부처정원의로그값	0.509	3.551	0.418	3.569	1.722	1.256
타다운예산	-2.773	9.077	8.958	89.682	-7.838	89.020

제도 도입 여부(=1)						
선거주기	2.373	8.164	-2.095	19.886	-0.068	19.862
여소야대	0.408	8.151	-4.389	44.378	2.989	44.191
실질 GDP성장을	-0.064	1.045	2.905	28.427	-1.691	28.359
연도내 장관 변경횟수	0.231	3.504	0.150	3.519	-1.241	3.407
경제분야	-16.516	22.084			1.125	6.543
사회문화분야	-12.805	21.948			4.572	5.806
외교안보분야	-7.496	18.630			0.545	6.742
_cons	-0.752	37.326	-32.394	179.736	-5.497	176.761
r-squared	0.1413		0.0798		0.0698	

note: *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

<표 37-1> 국회 일반회계 수정율을 종속변수로 한 모형의 분석결과

모형	pooled OLS		고정효과모형		확률효과모형	
	coef	se	coef	se	coef	se
전년도 예산로그값	-0.330	0.700	-0.271	0.701	-0.043	0.255
관료출신더미	-2.508* *	1.278	-2.368*	1.281	-1.008	1.258
정치인출신더미	-0.537	1.198	-0.313	1.209	-0.709	1.233
대통령 정책의지	0.117	0.076	0.115	0.076	0.027	0.067
경제부처경험여부	-1.487	1.322	-1.401	1.322	-3.348* **	1.162
다른부처장관경험	0.927	1.358	0.862	1.357	-0.350	1.298
해당부처출신여부	1.505	1.026	1.495	1.025	0.666	0.952
국회에결위경험여부	-0.285	1.550	-0.254	1.549	0.003	1.596
인수위나캠프	0.412	1.139	0.235	1.145	0.632	1.167
청와대 경험	1.096	1.072	1.171	1.072	0.337	1.066
정책전문성	0.129	1.119	0.309	1.126	-0.424	1.088
재임기간(개월)	-0.103*	0.056	-0.108*	0.056	-0.151* **	0.058
전년도 부처 정원의 로그값	0.238	0.644	0.181	0.645	0.103	0.229

타다운예산 제도 도입 여부(=1)	-0.990	1.673	6.518	16.618	4.624	17.575
선거주기	3.006**	1.523	-0.350	3.681	-0.206	3.920
여소야대	2.125	1.507	-4.210	8.217	-3.724	8.722
실질 GDP성장률	-0.419* *	0.192	1.276	5.264	1.243	5.597
연도내장관 변경횟수	-0.958	0.651	-1.022	0.652	-1.447* *	0.672
경제분야	-13.201 ***	3.510			0.423	1.251
사회문화분 야	-5.924	3.895			0.632	1.164
외교안보분 야	-12.242 ***	3.364			-2.335*	1.317
_cons	10.471	7.034	-6.906	33.230	-4.689	34.864
r-squared	0.2834		0.1154		0.0934	

note: *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

다음은 확정예산과 제출예산 사이의 차이인 수정액을 종속변수로 한 모형이다. 확정예산이 제출예산보다 많은 경우 종속변수는 양의 값을 가지고, 반대일 경우에는 음의 값을 가진다. 따라서 계수가 양수를 가지면 국회의 예산통과 시에 해당 부처의 예산이 더 늘어났다는 것을 의미한다고 볼 수 있다. 총예산의 차이를 종속변수로 한 경우에는 확률효과 모형이, 일반회계의 차이를 종속변수로 한 모형에서는 고정효과 모형이 하우스만 검증 결과 더 타당한 것으로 나타났으므로 각각의 모형을 중심으로 결과를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 총액의 차이를 종속변수로 한 확률효과 모형에서는 경제부처 장관을 경험한 경우나 다른 부처 장관을 경험한 경우 국회심의과정에서 더 많이 예산을 삭감되는 것으로 나타났다. 둘째, 일반회계의 삭감 정도에 대한 분석에서는 다른 부처 장관을 경험한 경우나 부처 출신 장관의 경우에는 오히려 국회심의 이후 증액되는 결과가 나타났다. 셋째, 일반회계를 종속변수로 한 모형에서는 정책전문성이 있는 장관의 경우에는 국회심의 과정에서 증액되는 것으로 나왔다.

<표 38> 확정예산과 제출예산의 총액의 차이를 종속변수로 한 모형의 분석결과

모형	pooled OLS		고정효과모형		확률효과모형	
	coef	se	coef	se	coef	se
전년도 예산로그값	-1.074	1.552	-1.074	1.552	-0.412	0.544
관료출신더미	-1.795	2.646	-1.795	2.646	-0.199	2.441
정치인출신 더미	1.033	2.471	1.033	2.471	-0.427	2.395
대통령 정책의지	0.106	0.155	0.106	0.155	-0.023	0.129
경제부처경 험여부	-1.051	2.705	-1.051	2.705	-4.709* *	2.260
다른부처장 관겸임	-2.484	2.793	-2.484	2.793	-6.566* **	2.523
해당부처출 신여부	-0.317	2.094	-0.317	2.094	-2.501	1.852
국회에결위 경험여부	-0.896	3.166	-0.896	3.166	-0.039	3.107
인수위나캠 프	-0.599	2.379	-0.599	2.379	-0.307	2.306
청와대 경험	2.854	2.194	2.854	2.194	0.836	2.077
정책전문성	1.108	2.298	1.108	2.298	-0.798	2.115
재임기간(개 월)	0.029	0.115	0.029	0.115	0.007	0.112
전년도 부처 정원의 로그값	0.266	1.345	0.266	1.345	0.785	0.482
타다운예산 제도 도입 여부(=1)	0.706	3.437	4.608	33.901	2.510	34.150
선거주기	2.185	3.091	-0.534	7.519	-0.386	7.623
여소야대	0.218	3.086	-1.503	16.769	-0.346	16.948
실질 GDP성장률	-0.143	0.396	0.330	10.743	0.580	10.878
연도내장관 변경횟수	1.175	1.327	1.175	1.327	0.406	1.305
경제분야	-13.387	8.362			1.217	2.489
사회문화분 야	-3.354	8.310			-0.051	2.227
외교안보분 야	-0.249	7.054			-0.152	2.588
_cons	4.046	14.133	1.468	67.917	-4.865	67.784
r-squared	0.2058		0.0943		0.0734	

note: *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

<표 38-1> 확정예산과 제출예산의 일반회계의 차이를 종속변수로 한 모형의

분석결과

모형	pooled OLS		고정효과모형		확률효과모형	
	coef	se	coef	se	coef	se
전년도 예산로그값	-0.364	0.372	-0.364	0.372	0.077	0.135
관료출신더미	-0.180	0.680	-0.180	0.680	0.291	0.665
정치인출신더미	0.046	0.637	0.046	0.637	-0.424	0.649
대통령 정책의지	0.042	0.041	0.042	0.041	0.037	0.036
경제부처경험여부	-0.616	0.703	-0.616	0.703	-2.298* **	0.617
다른부처장관경험	1.526**	0.722	1.526**	0.722	0.164	0.688
해당부처출신여부	0.977*	0.546	0.977*	0.546	-0.181	0.505
국회에결위경험여부	-0.286	0.825	-0.286	0.825	0.226	0.848
인수위나캠프	0.020	0.606	0.020	0.606	0.145	0.614
청와대 경험	0.175	0.570	0.175	0.570	-0.521	0.567
정책전문성	1.186**	0.595	1.186**	0.595	0.125	0.575
재임기간(개월)	-0.043	0.030	-0.043	0.030	-0.054*	0.031
전년도 부처 정원의 로그값	0.197	0.343	0.197	0.343	0.251**	0.122
타다운예산제도 도입여부(=1)	-1.252	0.890	-4.201	8.848	-4.070	9.336
선거주기	1.175	0.810	1.044	1.960	0.935	2.083
여소야대	0.369	0.802	0.911	4.374	0.819	4.632
실질 GDP성장률	-0.079	0.102	-1.311	2.802	-0.892	2.973
연도내장관변경횟수	-0.938* **	0.347	-0.938***	0.347	-1.021* **	0.356
경제분야	-6.656* **	1.867			-0.242	0.659
사회문화분야	-1.516	2.072			0.097	0.618
외교안보분야	-1.842	1.789			-0.424	0.700
_cons	3.596	3.742	10.126	17.690	5.767	18.517
r-squared	0.3107		0.1202		0.0772	

note: *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

3. 소결

1) 결과의 정리

이상의 양적 분석을 통하여 도출된 결론은 연구문제의 가설을 중심으로 재해석하여 살펴보면 다음과 같다. 가설의 지지 여부는 각 모형별 타당한 모형의 결과를 중심으로 정리하였다. 먼저 정부제출 예산을 기준으로 볼 때 가설을 지지하는 것으로 나온 경우는 관료 출신 장관이 정부제출 예산을 확보하는데 유리하다는 가설이었으며, 예산의 비중을 종속변수로 하였을 때이다. 그 다음은 관료적 경험이 있는 장관이 일반회계를 기준으로 해서 예산규모, 예산비중, 증감율에 모두 긍정적 영향을 미쳐서 가설을 지지하는 것으로 나타났다. 또한 총예산의 비중을 종속변수로 하였을 때에는 정치적 경험(캠프나 인수위 경험)에 대한 가설도 지지하는 것으로 나왔다는 것도 확인할 수 있다.

〈표 39〉 가설검정 결과 요약<정부제출 예산 기준>

가설/종속변수	총예산			일반회계		
	예산규모	예산비중	증감률	예산규모	예산비중	증감률
가설1-1 관료출신 장관은 정부제출 예산확보에 유리	기각	지지	기각	기각	지지	기각
가설 2-1. 관료적 경험이 있는 장관은 부처예산 확보에 유리	기각	기각	기각	지지	지지	지지
가설2-2. 정치적 경험이 있는 장관은 예산 확보에 유리	기각	지지	기각	기각	기각	기각
가설 2-3. 전문적 경험이 있는 장관은 예산확보에 유리	기각	기각	기각	기각	기각	기각

다음은 국회 확정예산을 기준으로 한 결과를 보여주는 표이다. <표 40>은 국회확정 총예산을 기준으로 분석한 결과이며, 자기 부처 출신이거나 다른 부처의 장관을 경험한 경우에 예산 규모에 긍정적인 영향을 나타내 가설 2-1이 지지 받았다.

<표 40> 가설검정 결과 요약<국회확정 총예산 기준>

가설/종속변수	총예산				
	예산규모	예산비중	증감률	국회수정율	차이
가설1-2. 정치인 출신 장관은 국회 확정예산 확보에 유리	기각	기각	기각	기각	기각
가설 2-1. 관료적 경험이 있는 장관은 부처예산 확보에 유리	지지	지지	기각	기각	기각
가설2-2. 정치적 경험이 있는 장관은 예산 확보에 유리	기각	지지	기각	기각	기각
가설 2-3. 전문적 경험이 있는 장관은 예산확보에 유리	기각	지지	기각	기각	기각

다음 <표 41>은 일반회계를 기준으로 한 경우인데, 관료적 경험(예산 부처)이 있는 장관이 유리하다는 가설도 규모나 전년도 대비 증감률을 기준으로 볼 때 지지 받는 것으로 나타났다. 다른 부처 장관을 경험한 경우나 자기 부처 출신 장관의 경우에는 국회심의회와 정부제출액의 차이를 종속변수로 한 경우 관련 가설이 지지되었다. 정치적 경험(캠프나 인수위)이 있는 장관이 예산확보에 유리하다는 가설은 예산비중을 종속변수로 한 모형에서 지지되었다. 부처 정책과 관련한 전문적 경험이 있는 장관에 대한 가설은 예산비중과 국회심의회와 정부제출 사이의 차이를 종속변수로 한 경우에 가설이 지지받았다.

<표 41> 가설검정 결과 요약<국회확정 일반회계 기준>

가설/종속변수	일반회계				
	예산규모	예산비중	증감률	국회수정율	차이
가설1-2. 정치인 출신 장관은 국회 확정예산 확보에 유리	기각	기각	기각	기각	기각
가설 2-1. 관료적 경험이 있는 장관은 부처예산 확보에 유리	지지	기각	지지	기각	지지
가설2-2. 정치적 경험이 있는 장관은 예산 확보에 유리	기각	지지	기각	기각	기각
가설 2-3. 전문적 경험이 있는 장관은 예산확보에 유리	기각	지지	기각	기각	지지

2) 결과의 해석

이상의 양적 연구 결과를 정리해 보면 가설을 일부 지지하는 결과도 있지만, 그렇지 않은 경우도 많았다. 가설에서 내세운 이야기들이 여러 종속변수를 기준으로 측정하였을 때 일부 결과들이 흩어져서 나타나는 것을 확인할 수 있다. 관료 출신 장관이 정부내부의 예산배분과정인 정부제출 예산안의 확보에 유리하다는 점은 관료 출신들이라면 경험을 바탕으로 하여 편성과정과 기획재정부와의 관계를 더 잘 할 것이라는 가정인데, 대부분은 기각되었지만 정부제출 예산의 비중을 종속변수로 한 모형에서는 지지된 것으로 나왔다. 경제부처의 경험이 있는 경우에도 예산부처와의 경험이나 국회 예산심의에서 실무진으로서 경험이 있을 것으로 예상하여 예산확보에 유리할 것으로 가정하였는데, 이것 역시 일부만 지지되었다. 다른 부처의 장관을 경험한 경우에도 가설이 일부 지지되었다. 이외의 대통령과의 관계를 보여주는 캠프나 인수위, 청와대 경험 등은 혼재된 결과가 나타났다. 캠프나 인수위 경험은 일부 가설이 지지되었으나, 청와대 경험

은 지지되지 않았다. 또한 예산결산특별위원회의 경험에 대한 가설은 지지되지 않았다. 이 이유에 대한 논의의 가능성을 보여주는 예결특위에 대한 이야기를 소개하면 다음과 같다. 예결위에서의 논의가 많은 경우 제대로 된 정부의 예산을 심의하는 자리라기보다는 지역구 의원들의 지역 문제를 다루는 기구로 전락하고 있다는 지적이다.

“예결특위에 앉아서 느끼는 단상 몇 가지를 적는다. 첫째, 의원들이 나라 예산을 다루면서 자신이 속한 지역 문제 내지는 다른 지역 문제를 지나치게 다룬다. 국회는 나라의 문제를 모두 용해해 해결해야 할 장인데 그렇게 하지 못하고 있다. … 중략 … 넷째, 의원들만 일방적으로 질문하고 말뿐 정부쪽 의견은 말할 기회를 거의 박탈당한다.”

출처: 김광웅 (2009 : 423-424)

반면, 전문가 출신 중에서 해당 부처의 정책과 관련성 있는 경험을 한 전문적 경험이 있는 장관들의 경우에는 예산확보에 더 유리할 것이라는 가설을 일부 모형에서 지지되었다.

또 하나의 특징적인 결과는 시정연설을 바탕으로 만든 대통령의 정책 지지 변수는 많은 경우 유의미하게 나온다는 것이다. 이는 아무래도 대통령제 국가인 한국에서 대통령이 강조하는 사안들을 추진하는 부처의 예산이 확실히 증가되는 경향을 보인다는 것을 예측하게 해준다.

이러한 결과들이 주는 시사점은 다음과 같다.

첫째, 장관의 전직에 따른 차이가 부처의 예산확보에 영향을 미치는 경우도 있지만 그렇지 않은 경우도 있다. 관료 출신들의 경우 정부제출 예산에서 가설을 지지받았지만, 정치인 출신들의 경우 오히려 국회 경험 이 있음에도 불구하고 국회확정 예산의 확보에서 다른 전직군에 비해서 더 불리한 결과가 나타났다. 이는 장관의 전직이 평균적으로 영향을 미치는 것을 완벽하게 잡아내기 어려웠다는 것을 보여주는 것으로 볼 수 있다.

둘째, 장관들의 전직뿐만 아니라 이들이 중복적으로 가질 수 있는 관료적 경험·정치적 경험·전문적 경험 등은 일부 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이러한 결과 역시 적극적으로 해석되기에는 한계가 있는 것으로 보인다. 하지만 예상했던 것과 같이 예산을 다루는 경제부처를 경험한 것

이라든지 다른 부처의 장관을 경험한 관리의 경험이 있는 경우에 예산확보에 유리한 것으로 나타나서 예산과정을 잘 경험한 장관들이나 장관으로서 정부 내부나 국회에서의 심의과정을 경험한 경우가 예산확보 확보 결과에 긍정적으로 영향을 미친 것으로 해석할 수 있을 것이다.

셋째, 통제변수인 시정연설에서 나타난 대통령의 정책의지가 강한 영향을 미치는 것으로 나타난 것은 대통령의 관심 의제를 다루는 부처의 예산이 확대되거나 비중이 늘어나는 점을 반영하는 것이다. 통제변수로 설정하였기는 하지만 한국의 정치체제에서 중요한 요인이 되므로 반영한 만큼 다시 한 번 대통령의 영향을 확인하는 결과라고 볼 수 있다.

2) 양적 연구의 한계와 질적 연구의 보완

본 연구에서 제시된 양적 연구의 결과는 일부 의미 있는 결과가 있기는 하였으나, 앞서 지적한 바와 같이 측정의 한계와 분석 단위의 한계가 존재하였다. 또한, 양적 연구를 통하여 알아낼 수 있는 지식은 ‘평균’에 대한 것일 뿐, 개별적인 연구대상 자체에 대한 정보를 제공하지 못하는 한계를 지닌다(김병섭, 2010: 339). 특히 본 연구의 주요 연구문제는 예산의 편성과 심의 과정에서 장관이 어떠한 역할을 하고, 이러한 역할 수행 과정에서 어떠한 동기를 가지고 전략을 세우는지를 규명하는 것이다. 이를 위해서는 과학적 방법론이 추구하는 보편적 법칙(nomothetic)보다는 원인과 결과 사이에 존재하는 여러 가지 서로 다른 경로를 보아야 할 것이다. 특히 하나의 변수가 상황에 따라서 서로 다른 결과를 초래하는 경우(multi-finality)와 출발점이 서로 다르더라도 결과가 동일 할 수 있는 경우(equi-finality)를 경로를 통하여 밝힐 수 있는 사례연구의 이점(김병섭, 2010: 339)은 중요한 시사점을 발견하는 좋은 방법론이 될 것이다. 따라서 다음 장에서는 본 연구의 주요 분석인 질적 연구를 통하여 남은 두 연구문제를 풀어가고자 한다.

제5장 장관의 부처예산에 대한 전략과 태도

제1절 분석대상의 선정과 자료의 수집

본 연구에서 분석에 활용한 질적 자료는 서울대학교 행정대학원 국가리더십 연구센터의 ‘장관의 정책리더십 사례연구’ 사업의 연구담당자로 참여하면서 축적하고, 개인적으로 추가 확보한 “심층 인터뷰” 및 ‘국가리더십 포럼’ 강연의 “자료와 대담”, 그리고 언론 기사 등의 질적 자료이다.

본 연구에서는 센터의 축적 자료 중에서 본 연구의 목적에 맞는 장관의 발언들을 추출하여 분석의 대상으로 삼았다. 사업에서 대상이 된 장관의 수는 총 46명이었으나, 본 연구의 분석대상으로는 총 24명을 선정하였는데, 그 기준은 다음과 같다. 먼저, 장관의 부처 관리와 관련한 질문 중에서 예산 관련 질문에 이야기를 해주거나, 관련 내용에 대해서 포럼 강연 대담 시에 언급한 장관을 중심으로 하되, 아래와 같은 여섯 가지 기준으로 대상을 추출하였다.

첫째, 관료·정치인·전문가 출신의 직업 배경을 가진 장관들을 대상으로 선택하였다. 이는 본 연구에서 주요한 요인으로 제시된 장관의 전직이 [연구문제2]에서 제시된 장관의 예산에 대한 동기와 행태, 전략 등에 영향을 미칠 수 있다는 점 때문이다. 또한 [연구문제 3]에서 장관이 과연 누구의 대리인으로 행동하는가가 제시되었는데 이 문제를 보기 위한 기준으로서 가능하면 정권별·부처 영역별로 관료·정치인·전문가 출신이 골고루 대표할 수 있도록 선택하였다.

둘째, 관료 출신 중에서도 해당 부처에서 오래 근무하여 장관이 된 사례, 그리고 다른 부처의 장관을 한 경험이 있는 경우를 고려하였다. 이렇게 설정한 이유는 먼저, [연구문제 2]에서 제시한 바와 같이 부처 출신 장관은 내부 직원들에 대해서 잘 알기 때문에 인사권을 행사하여 관련 경험과 지식이 풍부한 직원에게 내부 예산관리를 맡기는 등의 위임의 행태가 나타날 수 있기 때문이다. 또한 다른 부처 장관 경험 여부를 고려한 것은 선행연구에서 제시되었던 기관장의 경험 요인에서 리더십 경험을 반영한 것이다. 다른 부처의 장관을 재임한 경력은 부처 내·외부 예산과정을 겪어보았을 가능성이 높다는 것을 의미한다. 따라서 이러한 경험을 한 장관

의 경우에는 그렇지 않은 장관과는 관리의 방식이나 태도, 전략 등이 달라질 수 있다. 이러한 이유와 함께 [연구문제 3]에서 제시된 장관과 관료 사이의 주인대리인 문제로 인해 발생할 수 있는 태도의 차이를 포착하기 위함이다. 부처 출신 장관이라면 외부에서 온 장관에 비해서 대통령과의 관계나 관료 집단과의 관계가 달라질 수 있기 때문이다. 따라서 이러한 경험은 역할의 효과성이나 영향을 논의할 때 중요한 요인으로 본 연구의 분석대상 선택에 있어서도 고려해야 할 사항이다.

셋째, 관료 출신의 근무 경력 중에서도 예산을 담당하는 경제부처를 거친 인물과 그렇지 않은 인물을 함께 고려하였다. 여기서 경제부처는 경제 분야 부처의 광범위한 표현이 아닌 예산을 담당하거나 기획을 담당하는 역할을 했던 부처를 칭한다(예: 경제기획원, 재정경제원, 재정경제부, 기획예산처, 기획재정부).

넷째, 장관의 기존 경험 중에서 대통령과의 거리를 확인할 수 있는 기준으로 대통령의 인수위나 캠프에서 일한 경력이 있는 장관을 추출하였다. 같은 정치인 출신이라도 대통령 후보자 시절부터 부처 정책에 대해서 가치를 공유한 인물과 상대적으로 이러한 부분에서 떨어지는 장관을 같은 정권 내에서 선택하여 비교하였다.⁵⁴⁾ 이들의 정치적 경험이 예산의 확보 과정에서 정치권을 설득하고 대통령을 설득하는데 있어서 태도와 관리가 달라지는가를 확인할 수 있는 표본이 될 수 있기 때문이다.

다섯째, 관료 출신이면서도 이후 정치인을 거쳐 국회를 경험한 장관의 경우에는 예산과정에서 관리와 전략이 달라질 수 있을 것이라고 판단하여 이러한 경우도 분석대상에 포함시켰다.

마지막으로 국회 경험 중에서 예산결산특별위원회를 경험한 장관도 포함시키도록 고려하였다. 예결위 경험 역시 국회 내 예산심사 과정을 잘 학습할 수 있는 기회가 됨으로서 이들을 어떻게 설득할지, 그리고 당시에 함께 했던 위원들이 인맥이 되어서 부처 예산에 대한 읍소나 설득, 지지 확보 등을 가능하게하기 때문이다.

이러한 기준을 고려하여 최종 선택된 장관은 총 24명이었으며, 이에 대한 특성 및 면담·대담 일자리는 아래 표와 같다. 포럼은 리더십과 관련한 장관이 정한 이슈에 대해 강연 자료를 바탕으로 강연을 하고, 이후 청중

54) 이명박 정부 시절의 M18과 M20의 경우인데, 대통령의 신임 없이는 장관 임명 자체가 어려운 만큼 이러한 차이는 상대적인 차이를 의미한다.

과의 대화를 진행하는 방식이었으며, 심층인터뷰는 질문자가 개방형 설문을 기반으로 질문하되, 응답자의 충분한 이야기를 이끌어내기 위하여 제약을 두지 않고 진행하였다. 인터뷰 1회당 2시간을 계획하고 시작하였지만 길게는 4시간까지 진행되기도 하였다. 장관 1인당 짧게는 1회에서 길게는 4회에 이르기까지 1회당 소요시간은 2시간에서 4시간 정도였다. 사업부처 장관들과 달리, 나라 전체의 예산을 관리하는 기획재정부 등의 예산담당 부처의 경우에는 일반 장관으로서의 관리 질문 이외에도 국가 전체의 예산과 관련한 질문이 추가되었다.

연구자들은 연구대상자에게 양해를 구하고 녹음을 하였으며, 중간에 식사가 이어지더라도 자연스럽게 대화가 이어지도록 하고 지속적인 녹음을 진행하였다. 또한 녹음한 음원을 전사하고, 이를 검토한 후 연구대상자에게 보여주고 잘못 전달된 내용에 대해서는 교정하는 등의 과정을 거쳤다. 아래 <표 42>은 본 연구의 분석대상인 역대 장관들의 관련 특성 및 면담·대담일시를 보여준다.

<표 42> 분석 대상자 정리⁵⁵⁾

ID	정권	부처유형	주요경력	추가 관련경력	면담 및 포럼 날짜	비고
M1	김영삼 정부	경제분야	관료		2016. 2. 25	면담
M2	김영삼 정부/김대 중 정부	경제분야	관료	국회의원, 예결위원장	2016. 3. 14	면담
M3	김영삼 정부/김대 중 정부	경제분야	관료	전문가	2016. 3. 28	면담
M4	김영삼 정부/김대 중 정부	경제분야	관료	여러 부처 장관	2016. 3. 3	면담
M5	김영삼 정부	사회문화 분야	국회 의원	연구직	2014. 2. 26	포럼

55) 본 연구에서 사용한 인터뷰는 해당 사업 전체 중에서 예산 부분에 대한 언급이 있는 자료만 추려서 활용하였으며, ID는 M(Minister)로 정하고 정부 순서와 부처 편제 순과 인터뷰 인용 정도를 고려하여 숫자를 부여하였다.

M6	김대중 정부	사회문화 분야	국회 의원	사회운동가	2014. 5. 1	포럼
M7	김대중 정부	사회문화 분야	전문 가	청와대 수석	2016. 11. 16	포럼
M8	김대중 정부	외교안보 분야	군인		2014. 9. 17	포럼
M9	노무현 정부	경제분야	관료	관료/다른 부처 장관	2016. 5. 23	면담
M10	노무현 정부	경제분야 /사회문 화분야	국회 의원	관료/여러 부처 장관	2015. 9. 23 2016. 8. 10 2016. 12. 28	포럼/면담
M11	노무현 정부	경제분야	관료	청와대 근무	2016. 2. 24 2016. 3. 4	면담
M12	노무현 정부	외교안보 분야	연구 직		2014. 10. 22	포럼
M13	노무현 정부	법질서/ 행정	국회 의원	캠프	2015. 3. 2	면담
M14	노무현 정부	법질서/ 행정	연구 직		2014. 12. 3	포럼
M15	노무현 정부	법질서/ 행정	법조 인		2014. 12. 10	포럼
M16	이명박 정부	경제분야	관료		2016. 6. 14 2016. 8.9	면담
M17	이명박	경제분야	국회	관료/인수	2016. 2. 19	면담

	정부	/사회문화분야	의원	위/다른 부처 장관		
M18	이명박 정부	경제분야	관료	부처 출신 장관	2013. 11. 27	포럼
M19	이명박 정부	사회문화 분야	국회 의원	연구직	2014. 5. 22 2016. 11.25	포럼/면담
M20	이명박 정부	사회문화	연구 직		2014. 3. 12	포럼
M21	이명박 정부	사회문화 분야	관료		2013. 12. 30 2016. 11. 22	포럼/면담
M22	이명박 정부	외교안보 분야	연구 직	인수위	2014. 10. 8 2016. 11. 29	포럼/면담
M23	이명박 정부	법질서/ 행정	법조 인		2015. 4. 14	면담
M24	이명박 정부	법질서/ 행정	정치 인	인수위, 청와대	2016. 11. 9	포럼

제2절 장관의 역할과 태도 분석

본 절에서는 앞서 제시한 [연구문제 2]와 [연구문제 3]에 대한 분석을 진행하고자 한다. 먼저, [연구문제 2]에서 제기한 질문인 예산에 대한 태도와 전략적 행동을 분석하기 위하여 장관이 예산에 대해 가지는 동기와 장관의 전직을 고려하여 이론적 가정을 통하여 도출되는 몇 가지 유형을 살펴보고, 이 중에서 논의에 적절한 사례를 선택하여 사례연구를 진행하고자 한다.

그 다음으로는 장관이 관료제의 정치적 통제라는 기제에서 누구의 대리인으로서 행동할 것인가의 문제인 [연구문제 3]을 규명하고, 이를 위해

서 장관의 전직에 따라서 나타나는 대통령과 관료와의 관계를 중심으로 탐색적으로 유형화한 후, 실제 인터뷰에서 나타난 태도가 어떠한지를 살펴볼 것이다.

1. 장관의 부처예산에 대한 동기와 태도

1) 사례선정의 개요

본 연구에서 장관의 부처예산에 대한 동기와 태도를 분석하기 위해서는 먼저 장관의 전직과 경험을 고려한 ‘장관의 유형’과 ‘예산에 대한 동기’와 ‘대통령의 신임’을 고려할 때 가정해 볼 수 있는 설명의 가능성을 제시하도록 한다.

장관이 어느 직업군의 출신인지, 그리고 같은 출신이더라도 경험은 중복적으로 할 수 있기 때문에 아래 표와 같은 6가지 유형이 이론적으로 가능할 것이다.

<표 43> 본 연구의 틀에서 도출될 수 있는 장관의 유형

구분	관료적 전문성	정치적 중량	정책적 전문성
관료	가	나	다
정치인	라	마	바
전문가	사	아	자

하지만 실제 임명된 장관들은 한명의 장관인 반드시 1:1 대응으로 경험을 가지는 것이 아니라 중복이 가능하기 때문에, 이를 다시 유형화하면 현실적으로 가능한 다섯 가지의 유형이 도출된다.

‘가’ 유형 : 해당 부처 관료로서만 근무한 관료 출신 장관 → I 유형
 ‘나’ 혹은 ‘라’ 유형 : 관료 출신인 정치인이거나 관료 출신인데 정치적 경험
 이 있는(인수위나 캠프 등)의 경우 → II 유형
 ‘마’ 유형 : 국회의원 출신의 장관 → III 유형
 ‘자’ 유형 : 전문가 출신의 장관 → IV 유형
 ‘바’ 혹은 ‘아’ 유형 : 전문직을 경험한 국회의원이나 정치적 경험이 있는(인
 수위나 캠프 등) 전문직 출신의 장관 → V 유형

또 하나의 기준은 예산확보에 대한 동기가 다를 수 있다는 점과 대통령과의 관계의 문제이다. 동기(motivation)는 행동을 하게 만드는 내적 요인과 행동에 대한 유인으로 작용할 수 있는 외적요인을 칭하며, 이러한 동기는 사람들의 기술과 능력의 습득뿐만 아니라 그들의 능력과 기술을 어느 정도 활용하라는 것인지에 영향을 미친다(Locke & Latham, 2004: 388). 따라서 장관들이 자기부처의 예산을 위해서 적극적인 행동을 하게 만드는 사전 전제로서의 동기를 살펴봄으로서, 본 연구에서 구체적으로 규명하고 자는 예산과정에서의 장관의 역할을 적절하게 보여줄 수 있는 사례를 선택할 수 있을 것이다. 또한, 앞서 적 연구에서 지적된 바와 같이 대통령의 정책적 의지는 예산의 결정에 중요한 의미를 지니는 요소이다. 따라서 장관의 대통령과의 물리적·이념적 거리는 장관이 예산과정에서의 동기와 함께 실제 전략을 실행하는데 있어서 중요한 제약요인이 되거나 촉진요인이 될 수 있다.

〈표 44〉 예산에 대한 동기와 대통령과의 관계를 고려한 유형

동기 \ 대통령과의 관계	가까움	가깝지 않음
예산확보 동기 큼	a	b
예산확보 동기 낮음	c	d

먼저, 장관의 예산에 대한 확보 동기를 결정하는 요인은 다음의 이유

가 있을 수 있다. 확보 동기가 있는 경우는 다음과 같다. 첫째, 자신이 새롭게 시작하려고 하는 사업이 있는 경우(이것이 자신의 주도이건 대통령의 국정지제로서 강조되는 경우)이다. 이 경우에도 기존의 부처 예산이 많지만 자신이 들어가서 일을 더하려고 해서 더 확보하려고 하는 경우와 기존의 부처 예산이 워낙 없어서 필요한 예산을 확보해야 하는 경우로 나누어진다.

예산의 확보 동기가 낮은 경우는 다음과 같다. 첫째, 부처 자체가 사업 예산이 없는 경우(예산을 배분하는 역할을 하는 예산부처나, 기금 위주로 운영되는 경우⁵⁶⁾)이다. 그러나 그렇다고 하더라도 예산의 핵심적 역할을 하는 예산부처와 사업비의 규모가 작은 부처의 경우는 다르다. 전자는 확보 노력의 필요성이 없는 경우, 후자는 확보의 의지가 없는 경우이며, 이러한 경우에 장관들이 하는 행동은 달라질 수 있다. 물론 예산규모가 작거나 사업비가 작다고 해서 반드시 예산확보 동기가 없다고 단언하기는 힘들다.⁵⁷⁾

둘째, 기존의 예산이 이미 많거나 예산부처와 거래(deal)를 할 여지가 있는 부처라서 확보의 노력을 기울일 필요가 없는 경우(예: 행정자치부)이다. 행자부는 인력이라는 자원을 가지고 있으므로 기획재정부와 일종의 거래를 할 수 있는 부처의 힘이 있는데, 이런 경우에는 또 다른 양상이 나타날 수 있다.

이상의 여건들을 고려할 때 이론적으로는 아래와 같이 총 20개의 사례가 나올 수 있으나 이 중에서 논의의 의미가 있는 사례의 유형을 도출해보면 다음과 같다.

<표 45> 가정을 바탕으로 도출 가능한 유형

구분	I	II	III	IV	V
a	1	2(A유형)	3 (B유형)	4 (C유형)	5 (D유형)
b	6 (E유형)	7	8 (F유형)	9	10
c	11	12	13	14(G유형)	15
d	16	17	18	19(H유형)	20

56) 통일부나 정보통신부 등이 해당.

57) 본 연구의 분석에서 사용된 사례 중에서도 사업 예산이 작은 같은 부처 장관이더라도 개인에 따라서 동기와 전략이 달라지는 것을 확인할 수 있다.

이중에서 <유형1>은 이론적으로 대통령과 가까운 관료 출신 장관이 예산확보 동기가 큰 경우이다. 하지만 현실적으로 관료 출신들이 대통령과의 거리가 가까우려면 2번 유형의 경우처럼 관료 출신이지만 청와대 경험 등을 통하여 대통령과의 신뢰관계가 형성되고 나서 장관으로 간 경우일 수 있다. 따라서 현실적으로 1번 유형을 존재하기 어렵다. <유형2>는 관료 출신인데 인수위나 청와대 경험을 통해서 대통령과의 신뢰를 쌓고 장관으로 임명된 경우이다. 이론적으로 <유형2>는 관료적 경험과 대통령과의 관계에서의 정치적 경험을 활용하여 여러 예산전략을 발휘하기 좋은 여건을 가진 사례라고 볼 수 있다. <유형3>은 국회의원 출신의 장관이면서 대통령과의 거리가 가깝고 예산확보 동기가 큰 장관이다. 해당 유형에는 지역에 나누어주는 예산이 있는 예산 규모가 큰 부처에서 지역구에 선심성 예산을 책정하려는 의도를 가진 장관을 가정해 볼 수 있다(예: 정치인 출신의 행자부 장관). 이런 경우라면 어떤 식으로건 부처의 예산을 확보하려는 강한 의지를 가질 가능성이 있다. <유형4>는 전문가 출신에 대통령과의 거리가 가까우면서 예산확보 동기가 큰 경우인데, 이 경우는 대통령이 당선 전에 관련 정책 등이나 기타 인연으로 국정 운영에 대한 공감대가 형성되어 있어서 대통령의 신임이 높은 경우에 해당한다(예: 청와대 수석 등을 지낸 전문가 출신의 장관). <유형5>는 전문가 출신이 인수위나 캠프를 경험하고, 대통령과의 관계가 가까운 장관 유형으로서 대통령과의 정책적 교감 등을 이유로 국정과제를 제대로 실현시키고자 하는 의지가 강하여 예산에 대한 동기가 강한 유형이다. <유형6>은 순수 관료 출신 장관으로서 부처의 예산을 확보하여 정책을 추진하려는 동기를 가진 경우로 사업부처의 관료출신 장관들이 이에 해당한다. 이들은 예산에 대한 기존 논의에서 일반적으로 관료들이 가지는 예산극대화의 동기를 가진 경우의 연장선이라고 볼 수 있다. <유형7>은 관료 출신 정치인이거나 관료 출신인데 인수위나 캠프 등의 정치적 경험이 있는 장관이지만 대통령과의 거리는 먼 장관 중에서 예산확보의 동기는 큰 경우이다. 이 경우는 이론적인 가정 상으로는 도출되지만, 실제 예는 찾기 어렵다. 이는 관료출신이 정치인이 되거나, 인수위나 캠프 등의 경력을 가지게 되는 경우는 대개 대통령과의 거리가 먼 관계일 가능성이 매우 희박하기 때문이다. <유형8>은 국회의원 출신의 장관이지만 대통령과의 거리가 가깝지 않은 장관이 사업부처에서 자신이 추진하려고 하는 정책이나 대통령이 부여한

임무를 제대로 수행하기 위해서 예산확보의 동기가 강한 경우이다. 대체로 국회의원 출신이 장관이 될 때는 인수위나 캠프의 경력이 있을 가능성이 있기는 하지만, 인수위나 캠프 경력이 있다고 해서 반드시 대통령과의 거리가 가깝다고 볼 수는 없는데 이는 정치적 역동성에 의한 권력관계의 미묘한 전형을 보여준다. 예를 들어 김대중 정부의 인수위의 경우에는 자민련과의 일종의 연합정권적 성향으로 인하여 자민련 출신의 정치인들이 일정 비율 있었고, 이후의 장관 역시 마찬가지였다는 점을 보면 확인할 수 있다. 이런 사례의 장관일 경우에는 대통령과의 거리는 가깝지 않기 때문에 부처 장관으로서 예산을 확보할 의지가 있다고 하더라도 이를 달성하기 위한 전략은 다른 유형과 달라질 수 있다. 이러한 경우는 비단 김대중 정부 때뿐만 아니라 정권을 잡고 난 이후 나타날 수 있는 계파 정치의 몫으로 장관으로 임명된 정치인들이 이러한 사례에 해당한다.

<유형9>는 전문가 출신의 장관 중에서 대통령과의 거리는 가깝지 않지만 예산확보의 동기는 강한 경우이다. <유형10>은 전문직을 경험한 국회의원이나 전문직 중에서 정치적 경험을 한 장관으로서 대통령과의 거리는 가깝지 않지만, 예산확보의 동기는 강한 경우이다. 앞선 <유형9>와 함께 이러한 유형의 사례는 현실에서는 찾아보기가 쉽지 않다. <유형 11>과 <유형 12>도 순수 관료 출신이거나 관료 출신인데 정치적 경험이 있는 장관이어서 대통령과의 거리는 가까우나, 예산 확보의 동기는 낮은 편인 경우이다. 이러한 유형 역시 현실의 사례에서는 찾기 어렵다. 관료 출신 장관들의 경우 대체로 자신의 부처 예산의 확보에 대해서 대체로 적극적인 동기를 가지는 것으로 볼 수 있다. 이러한 논의는 기존의 관료의 예산에 대한 행태에서의 논의에서부터 시작해서 실제로 그러한가에 대한 실증연구에서도 잘 뒷받침되고 있는 내용이다. <유형13>은 국회의원 출신의 장관 중에서 대통령과의 거리는 가깝지만 예산에 대한 동기는 낮은 경우이다. 이런 경우는 소위 대통령이 신임하는 경제부처(재경부, 기재부, 기획예산처 등)의 수장일 경우가 될 수 있다. 물론 예산에 대한 동기가 낮다는 것이 반드시 해당 부처의 예산을 확보한 결과가 좋지 않다는 것을 의미하는 것은 아니다. 예산을 담당하는 부처의 경우에 자기 부처의 예산을 확보 보다는 국가 전체 예산을 어떻게 하면 잘 배분할지에 대해서 치중하는 경우가 많기 때문에 자기 부처 예산에 대해서는 강한 동기를 가지지 않는다고 볼 수 있지만, 필요한 예산을 확보하는 데는 예산 주무부처

인 만큼 다른 부처에 비해서 오히려 유리한 측면도 있을 것이다.

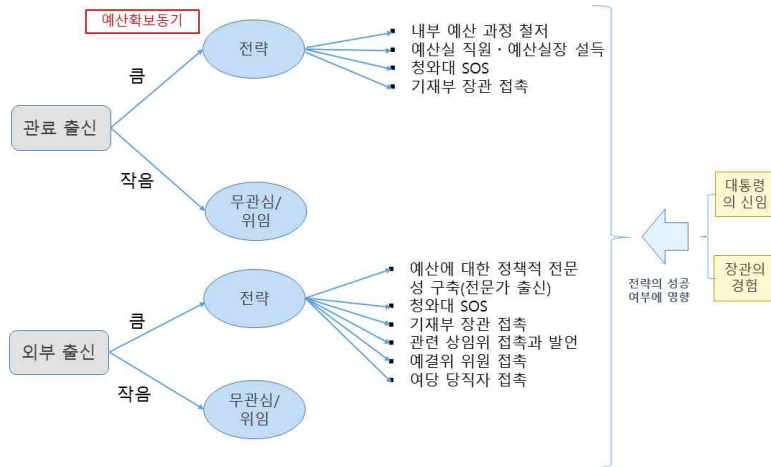
<유형14>는 전문가 출신의 장관으로서 대통령의 신임을 가지고 있지만 예산의 확보에 대한 동기는 크지 않은 경우이다. 사업 예산이 크지 않거나 예산 확보에 크게 문제되지 않는 부처의 장관이 여기에 해당할 것으로 추측해볼 수 있다. <유형15>는 전문직을 경험한 국회의원이거나 정치적 경험을 가지고, 대통령과의 관계는 가까운데 예산확보 동기는 낮은 경우이다. 이 경우 역시 현실에서 찾아보기 어려운 사례이다. 그 이유는 전문직 출신이 국회의원을 거쳐서 장관이 되거나, 인수위 등에서 대통령과 교감을 가지고 특히 그를 신임한다면 대통령이 국정운영의 중요한 과제를 수행하는 부처의 장관으로 임명할 가능성이 높을 수 있다. 따라서 이를 실현하기 위해서라도 예산 확보 동기가 높을 가능성이 있기 때문이다. <유형16>은 관료 출신 장관으로서 특별히 대통령과 가깝지도 않고, 예산 확보의 동기가 낮은 장관인데 이 경우는 지역을 기반으로 한 연합정부에서 소수 연합세력의 몫으로 관료 출신 중에서 승진해서 장관이 된 경우(특히, 재경부 등 경제부처)가 해당된다. <유형17>과 <유형18> 역시 각각 관료 출신 정치인이거나, 관료인데 인수위나 캠프의 경험이 있으면서도 대통령과의 거리는 멀고, 예산 확보에 대한 동기는 낮은 유형인데, 이러한 경우 역시 현실적으로 나타나기 어렵다. <유형 19>는 전문가 출신의 장관으로서 대통령과의 거리도 가깝지 않고, 예산 확보의 동기도 높지 않은 경우인데, 이러한 경우는 전문직이 임명될 가능성이 높은 부처인데 사업이 많지 않아서 예산 확보가 크게 유인이 되지 않는 경우이다. <유형 20>은 전문직을 경험한 국회의원이나 전문직인데 정치적 경험을 한 장관이 대통령과의 관계는 먼데 예산확보의 동기가 높은 경우이다. 이러한 경우에는 앞선 <유형19>와 비슷한 여건에서 정치적 경험을 한 경우인데, 전문직 중에서 정치인으로 공천을 받거나, 인수위 등으로 불렀는데 대통령과의 거리가 멀다고 하더라도 자신의 정치적 목적을 위해서나 후일을 도모하기 위해서라도 예산확보에 소극적일 가능성은 가정해보기 어렵다.

따라서 본 연구의 사례연구에서는 위에 제시된 유형 중에서 본 연구의 연구문제와 관련성이 높은 8가지 유형의 장관들을 중심으로 그들의 예산에 대한 동기와 전략, 그리고 예산 확보 결과에 대한 소개를 하고자 한다. 이 중에 <유형14>와 <유형19>는 같은 부처의 장관을 선택하여서, 비교하면서 함께 서술하여 총 사례의 기술은 7가지로 진행하였다. 총 24명의

장관 중에서 유형별 대표 장관을 선택한 방식은 예산 자료를 중심으로 전년도 대비 총액의 증가율이 상위 10% 이상에 속한 대상자와 하위 10% 이하에 속한 대상자와 그 사이에 속한 대상자들을 배정하였다. 이 6가지 사례를 중심으로 이들 장관이 정부 내 예산편성과정과 국회 예산심의 과정에서 여러 행위자들과의 관계에서 어떠한 전략을 보여주는지를 비교분석할 것이다. 여기에서 전략은 Wildavsky (2004: 57)가 제시한 예산전략의 개념으로 “정부 부처가 사용할 수 있는 예산을 유지 혹은 증가시키기 위한 행위들”을 의미한다. 또한 일반적인 조직 관리의 전략으로서 상위관리자인 장관이 제약과 기회를 마주했을 때 이들이 어떻게 반응을 보이는가(Meier et al., 2007: 358)도 내용적으로 포함된다. 이렇게 다중사례를 선택하여 기술하고 이를 비교하는 것은 다음의 이유에 있다. 먼저, 이전의 양적 연구에서 제시된 변인들이 과연 구체적인 사례에서도 장관들의 행동이나 전략의 차이를 가져오는가를 볼 수 있다는 점 때문이다. 또한, 이 유형 간의 유사점과 차이점을 제시하여 과연 장관들이 예산을 확보하려는 동기가 어떠한 전략으로 실현되는지에 대한 의미 있는 결과를 제시하기 위함이다.

이상에서 나타나는 조건에 따라서 장관의 출신과 예산확보의 동기에 따른 전략의 방향성을 전체적으로 고려해보면 다음 그림과 같이 정리해 볼 수 있다. 먼저 장관의 출신에 따라서 관료 출신인지 정치인·전문가의 외부 출신인지를 기준으로 나누고 각각에 대해서 예산확보동기가 크고 작음에 따라서 전략을 구사하는지 무관심하거나 예산관료들에게 위임하는지 나누어질 수 있다. 관료출신으로서 예산확보 동기가 큰 경우의 전략에는 부처 내부의 예산과정을 철저하게 대비하고, 예산실 직원이나 예산실장에 대한 설득작업을 적극적으로 할 가능성이 있다. 또한 청와대에 도움을 요청할 수도 있다. 또한 기획재정부 장관을 만나서 예산에 대해서 설명하고 도움을 요청할 수 있다. 반면, 외부 출신이면서 예산확보에 대한 동기가 큰 장관의 경우에는 전문가 출신이라면 예산이 소요되는 정책에 대한 전문성을 구축하여 이를 바탕으로 공무원들을 견인할 수 있다. 또한 관료출신과 비슷하게 청와대에 정치적인 협조를 요청하거나 기획재정부 장관을 만나서 협조를 요청할 수 있다. 정치적 경험이 풍부한 장관이라면 소관 상임위원회 위원들이나 예산결산특별위원회 접촉, 여당 당직자들을 접촉하여 예산 소요 사업에 대한 지지를 이끌어낼 수 있다. 이러한 전략들

이 가능하지만 이러한 전략의 성공 여부는 대통령이 장관을 얼마나 신임하는지, 그리고 장관들이 가능한 전략들을 동원할 수 있는 충분한 경험을 갖추고 있는지가 관건이 될 것이다.



<그림 10> 장관의 전직과 동기에 따른 전략의 방향

본 연구에서 사례의 분석 자료는 주로 장관을 대상으로 한 심층인터뷰, 포럼의 강연과 대담, 언론기사 등을 중심으로 하였다. 언론기사 인용의 경우에는 제목을 명시할 경우 대상 장관의 식별이 가능하게 하는 이유로 인하여 언론사와 보도일자만 표기하도록 하였다. 또한 각 사례들은 대체로 유형별 한명의 장관을 제시하고 충분하게 보여주도록 하였으나, 예산에 대한 동기가 낮은 유형의 장관은, 기술할 내용이 많지 않으므로 다른 유형과 묶어서 함께 보여주는 방식도 사용하였다.

서술의 내용의 풍부함은 사실상 개별 대상에 따라서 다를 수밖에 없는 부분이 있다. A라는 질문을 똑같이 했을 때 어떤 장관은 1시간을, 어떤 장관은 10분을, 어떤 장관은 1분을 이야기한다. 이는 개인들의 화법의 차이와 함께 예산에 얼마나 노력을 기울였는지에 대한 할 말이 어느 정도 있느냐를 반영하는 것일 수 있다. 본 연구의 사례연구 기술에서도 개인의 화법의 기술뿐만 아니라, 예산확보의 동기에 따라서도 달라질 수 있다는 점을 충분히 인식하고 진행하고자 노력하였다.

2) 사례연구

(1) A유형 M10의 사례

i. 상황 및 예산확보 동기

관료 출신 정치인으로서 예산 부처와 사업 부처 장관을 지낸 M10의 사례는 같은 관료 출신이면서 인수위원회 경험을 바탕으로 하여 재정경제부 장관을 지내고 정계에 진출하여 국회의원을 지낸 후 다시 사업부처 장관으로 재임하였다. 재정부 장관을 지낼 때에는 특별히 부처 예산 확보에 대한 부담이 없고 다른 사업부처의 요구에 어떻게 대처할 것인가를 고민했다면, 이후 사업부처 장관 재임 시에는 어떻게 하면 예산부처를 설득해서 예산을 확보할지를 고민하였을 것이다. 실제로 경제부처 수장으로서 재임했을 때와 사업부처 수장으로서 재임했을 때 예산에 대한 입장이 아주 달랐다고 이야기하고 하였다. 실제로 재정부 장관을 재임한 장관이 부임한다고 했을 때 장관 본인뿐만 아니라 부처 관료들도 “예산을 확보하기 수월하겠구나”라는 생각을 했었지만 현실에서는 반드시 그렇지만은 않았다고 한다.

ii. 예산 편성 과정의 전략

부처 내부 예산 편성에서는 예산실의 오랜 관행인 예산에 대한 방어에서 제대로 일을 할 수 있는 사람을 발탁하는 **“적절한 인력배치”**를 통하여 정부 내 예산심의 과정에 대한 대처를 철저히 하였다. 이러한 적절한 인력배치가 가능하게 하는 요인을 그 부처에 쏙 커온 관료로서의 경험을 꼽고 있다.

이렇게 부처 내부의 인력을 제대로 배치하고 난 후 정부 내부의 예산 확보 경쟁에서는 크게 예산당국과 대통령의 양 방향의 전략을 확인할 수 있다. 먼저 예산실 사람들을 대상으로 장관이 직접 나서서 적극적 설득하는 **“예산실과 직접 논쟁”**을 하였다. 또한 대통령 앞에서 예산에 대해서 다른 장관과 경쟁해서 설득하고, 예산을 주지 않으면 사표를 낼 것 같다는 느낌을 줄 정도의 **“대통령에 대한 강한 설득”** 전략을 구사하였다.

“대통령이 이제 분야별 자원 배분을 하는데, 거기에서 이제 장관들이

우리 부처를 왜 주요정책을 하려면 작년보다 이만큼의 돈이 더 필요하다, 하고 그 논리싸움을 대통령 앞에서 해야 되니까요.”

“OOO대통령은 토론을 즐기는 사람이라서. 하루 종일 싸웁니다 들어가서, 그렇게 하고도 결론이 안 나면 또 하고 또 하고. 그래서 그거는 확실한 증거와 자료를 갖고 있는 설득력을 가질 수 있는 사람이... 장관들이 거기 모여서 때를 쓸 수는 없잖아요. 그러니까 논리적으로 설득을 당하면 할 수 없는 거죠, 양보를 해야 되는 거예요.”

“예산실과 계속 커뮤니케이션 하면서 사람이 오가고 하다가, 막상 제출이 되는 것이 대개 6월 말이나 7월 초. 예산실에 최종 부처별 예산으로 오는 거죠. 그러면 그 때부터 긴 싸움이 시작됩니다. 그 싸움은 어떻게 하나면, 예산실의 독특한 전통이 있습니다. 예산심의제도인데, 예를 들면 자리를 보통 예산 심의관들이 짝 30명들이 이렇게 빙 둘러앉고, 피고석처럼 가운데에 그 프로젝트를 설명할 사람이 앉아있습니다. 그게 누구나 하면, 예를 들면 OO예산이다 그러면, OO예산담당 과장과 사무관이 앉아있는 거죠. 담당 과장과 사무관이 어떤 예산을 얼마를 늘려야 한다고 주장하는 거죠. 그러면 이것을 한 30명들의 심의관들이 치열하게 공격을 합니다. 왜 그것만 중요하냐. 작년에 그 예산이 제대로 집행도 안 되었지 않냐. 거기서 다양한 자료를 대고 공격을 합니다. 그러면 이것을 견뎌내야 합니다. 그 사람은 자기가 담당한 부처 예산을 지켜줄 사람은 그 사람밖에 없어요. 그러니까 담당 사무관이 그냥 죽을힘을 다해서 싸웁니다. 싸워서 견뎌내는 사람을 예산실에서는 유능한 관료라고 생각합니다. 안 그러면 자기는 무능한 거죠, 교육 예산이 줄어드니까. 그런 구조입니다.”

“자기 분야의 예산의 요만큼도 모르는 게 없이 다 가르쳐주고 이래서 필요하고 이래서 필요하고, 그 다음에 공격이 들어올 것에 대한 모든 방어논리까지 다 가르쳐 줘야 되거든요. 그걸 잘하는 각 부처 공무원들이 유능한 관리입니다. 그런데 관료를 직업 관료로 한 장관이 가면 그걸 대개 압니다. 체험으로, 경험으로. 그런데 그렇지 않고 외부에서 온 사람은 아무래도 그런 프로세스가 있다는 걸 모르니까 인사할 때 그런 핵심, 자기가 원하는 핵심 사업의 예산을 관철할 사람을 어떻게, 어떤 사람을 집어넣을까 하는 데에 관해서 아무래도 약점이 생기는 거

죠.”

“(예산실하고 다 직접) 논쟁을 많이 했죠. 토론도 많이 하고.”

“역점을 두고 할 사업이 뭐고 그것이 논리적 체계를 OO정책에 가치체계를 어떻게 바꾸고 그 수준을 높이느냐, 이걸 정하고 그걸 관철을 해야 하거든요.”

“예산실에 1급들, 과장들. 이런 사람들하고 우리가 식사 초대도 해가지고 거기서 토론도 많이 하고. 제 의지도 분명히 보이고. 근데 그래도 쉽게 양보 안 해요.”

“결국은 대통령이 결정하니까. 대통령하고 청와대 수석하고 대통령한테 어떤 경우도 대면보고를 통해서.. 그러니까 그런 회의가 있으니까. 거기서 강하게 설득력 있게 해야 해요. 예를 들면 저 장관 이거 안 되면 사표 내겠네, 그렇게 느끼게 해줘야 해요. 그래야 그게 관철이 되지. 돈이, 돈 쉽게 못 얻어요.”

iii. 예산 심의 과정의 전략

예산심의 과정에서는 사업부처 재임 시에는 동료 국회의원이었다가 내각에 들어가게 된 상황이었는데, 재정부 장관 시절보다 오히려 국회의원들의 저항이 컸다. 이러한 상황에 대해서 야당 의원의 조언을 듣고 의원들에 대한 **“태도 바꾸기 전략”**을 통하여 협조를 이끌어내었다. 행정도 잘 알고 국회도 잘 아는 것이 강점으로 작용할 수도 있지만, 잘 안다는 것이 때로는 상대를 가르친다는 느낌으로 다가가서 오히려 거부감을 일으킬 수 있다는 점을 인식한 것이다.

“제가 OO부를 처음 와가지고 가만히 보니까, 저항이 있어요. 그래서 왜 그럴까 했는데, OOO 위원장이 나한테 귀뜸을 해주더라고요. 왜냐하면 제가 의원들이 질의하고 답변하는데 제가 자꾸 가르친다 이거예요. 저도 모르게. 국회의원이면서 OO부 장관을 하니까, 나도 심정적으로 너희들하고 같은 국회의원인데, 너희 그거 틀렸어, 잘못 알고 물어보는 거야. 이런 마음 자세 때문에 자꾸 가르치려고 든단 말이에요. 국

회의원 뒤에는 30만 명의 유권자가 있다는 생각을 해줘야 하고. 그래서 꼭 물어보지 않은 행간의 의미까지 함께 질문으로 받아들여서 대답을 해줘야 한다, 제가 그 얘기를 듣고 아차 싶었어요. 그 태도를 고치니까 협조가 잘 되더라고요. 국회의원들은 그 입장만 인정해주면 쉽게 설득이 돼요.”

iv. 결과

사회문화 부처 재임 시의 예산확보 결과를 중심으로 보면, 정부제출 예산을 기준으로 보면 전년도 대비 5.2% 증가하였고, 국회확정 예산을 기준으로 보면 전년도 대비 4.1% 증가하였다. 국회 예산 심의 과정에서는 301,800,000,000원 삭감되었다.

(2) B유형 M24의 사례

i. 상황 및 예산확보 동기

M24는 정치인 출신으로 캠프와 인수위 경험이 있으면서 청와대 수석과 특보로도 근무한 만큼 대통령의 신임이 비교적 있었던 장관이다. 부처의 예산 확보에 대한 동기도 어느 정도 강하게 있었던 것으로 파악할 수 있다.⁵⁸⁾ 정치인 출신 장관이지만, 개인적으로 추진하려고 한 사업도 있었고, 부처 성격 상 지역구에 대한 예산을 나눠주는 역할을 할 수 있는 자리⁵⁹⁾이기도 하다는 점 때문에 예산을 필요한 만큼은 확보해야 한다는 입장은 확보하였던 것으로 보인다. 총 34개월 동안 이명박 정부의 마지막까지 재임하면서 이후 다음 정권의 장관에게 인수인계를 하고 물러난 것으로 알려져 있다. 다선의 국회의원으로서 국회 경험이 많을 뿐만 아니라, 청와대 경험으로 대통령과의 관계가 가까워서 정치적 중립 측면에서는 어느 장관보다도 탁월한 조건을 가지고 있었다. 관료로서의 경험은 없었지

58) 하지만 필요한 만큼의 예산을 꼭 확보하려는 것이고, 일부러 부풀려서 요구하는 관료들의 행태에 대해서는 그러지 말라고 당부한 것으로 이야기하고 있다.

59) 물론, M24의 발언에서는 이러한 내용들이 직접적으로 언급되지 않지만, 장관의 전직과 부처의 특성을 조합해 볼 때 하나의 가능성으로 제시해 볼 만한 것이다.

만, 국회의원 재임 당시 야당의 정책위의장을 경험한 만큼 국회에서의 예산심의 과정에 대해서는 어느 정도 간접적으로나마 경험을 갖고 있었을 것으로 볼 수 있다. 그의 예산 확보 과정은 무조건 많이 받으라는 것이 아니라, 필요한 곳에는 꼭 받아내야 한다는 입장을 가지고, 자신이 가지고 있는 정치적 경험을 충분히 활용하되 낮은 자세로 임했다는 것을 확인할 수 있었다.

ii. 예산 편성 과정의 전략

예산편성 과정에서는 실무자들이 만들어온 안을 가지고 차관들과 회의를 하면서, 구체적인 설명이 필요한 부분에 대해서는 담당 실무자인 과장을 불러서 이야기를 들었다고 한다. 이는 외부인으로 들어간 장관이 이해를 한다고 해도 부족한 부분이 있을 수 있는데, 이러한 부분을 담당자들의 이야기로 들으면서 이해도를 높이고, 직접 장관과 대면해 자신이 기획한 사안에 대하여 보고를 할 기회를 줌으로서 관료들의 사기를 진작시키는 두 가지 목적을 동시에 달성하기 위함이었을 것으로 평가할 수 있다. 또한 필요 이상으로 요구하지 말라는 요청을 강하게 하고, 나머지는 자신이 책임진다고 이야기 했는데, 이는 뒤집어 말하면 필요한 만큼 요청하면 반드시 따올 수 있다는 강력한 자신감을 반영하는 것으로 보인다.

이후 소개되는 다른 부처들의 경우에는 대체로 기획재정부를 상대로 한 엄청난 설득과정과 노력이 수반되는데, 부처 자체가 가지는 ‘인사와 조직’에 대한 권한으로 인하여 기재부와 거래는 수월하게 이루어진 편이라고 볼 수 있다. 그렇지만 실무자들끼리의 논의에서 어려움을 겪고 이들이 도움을 요청할 경우에는 나서서 해결하는 “**해결사 역할**”을 하였다.

“업무파악을 한 한 달 정도에 거의 끝냈습니다. 굉장히 열심히 했죠 그 동안에는. 다른 짓 안 하고. 그리고 예산을 만들고 할 적에는 우선 실무자들이 만들어오죠 물론. 그런데 그걸 가지고 놓고서 차관들하고 앉아 가지고는 같이 분석을 한다고 그럴까 이게 왜 필요한가. 만약에 잘 모르면 그 과장 잠깐 불러오라고 해서 그 사람한테 이게 왜 이렇게 필요한가 묻고. 그거 따지거나 그러는 게 아닙니다. 기분 좋게 묻는 겁니다. 그 과장들이 장관을 보면 굉장히 좋아해요. 보기가 어렵거든요.

그래서 올라오라고 그러면 아주 좋아하고 그래요. 그래서 와서 여러 가지 얘기를 하고 그런 분위기로 했고요. 우리는 항상 얘기했던 게 무리하게 짤 필요 없다, 필요한 만큼만 짜라. 처음에는 이만큼 짜야 아껴 두고 해서 내가 책임질 테니까 걱정하지 말고 필요한 만큼 짜라. 다른 데도 먹고 살아야지. 잔뜩 갖다 쓸 데도 없으면 어떻게 하나.”

“필요한 예산은 그렇게 했는데 무조건 예산을 많이 따오면 다른 부처는 뭐 먹고 삽니까. 그건 저는 옳지 않다고 생각을 했고 필요한 한도 내에서 했어요.”

“(예산확보에 영향을 미치는 것은) 전적으로 기재부예요. 정부 부처 중에 제일 강력한 부처가 기재부하고 OO부입니다. 지금 OO부 예산은 줄어들었지만 기재부는 돈을 갖고 있고 우리는 조직을 갖고 있어요. 그러니까 기재부 보고 우리가 좀 내놓으라고 하면 안 내놓을 수가 없어요. 조직을 안 늘려주면, 공무원들은 조직을 많이 늘리려 그러는데 말을 안 들어줄 수도 있는 거니까 우리가 예산을 따오는 데는 별 애를 안 먹었고요.”

iii. 예산 심의 과정의 전략

국회 심의과정에서는 M24가 가진 전직의 경험들이 크게 도움이 되었다고 이야기한다. ‘언론인→국회의원→청와대수석→장관’의 경력을 이어오면서 쌓은 인맥을 바탕으로 하여 각 기관들의 지원을 자연스럽게 이끌어낸 것이다. 국회에서도 다선의원이었던 만큼 어렵지 않게 심의과정을 거쳤다고 이야기하고 있다. 하지만 그럼에도 불구하고 국회에 부처 관련 상임위나 예결위에 찾아가서 예산에 대한 이야기를 할 때에는 반드시 직접 가거나 전화를 하는 등 **“자세 낮추기 전략”**을 통하여 비교적 어렵지 않게 설득을 끌어냈다. 물론, 국회의 설득에도 부처 자체가 가진 고유한 권한이 있었다는 점에서도 어느 정도 영향을 미친 것으로도 볼 수 있으나, 같은 부처의 장관이라고 하더라도 기재부를 대한 입장은 비슷하더라도 국회 쪽에 대해서는 수월하게 넘어갔다고 증언하는 경우는 찾아보기 어렵다.

“제가 언론 그 다음에 청와대, 국회 이걸 다 거쳤잖아요. 언론이 적대적이지 않았고 청와대에서는 전폭적으로 지원을 해주는 입장이었고 국

회의원들은 뭐 대체로 후배들이고 그랬으니까 국회에서도 예산 문제 같은 거 나오면”

“(예결위나 상임위에 가서서 예산 부탁 등은) 직접 했습니다. 그런 건 직접 해야 돼요. 확실하게 하려면. 가서 새카만 후배들이지만 가서 그냥 막 인사하고 잘 부탁한다고 그러면 아니 왜 이러 십니까 이러고 많이 봐주고. (상임위 전체가 아니라) 제 소관 상임위만 갔죠. 예결위는 가야 되고요. 그러면 그 분부 전화도 하고 봐달라는 전화도 하고. 우리는 뭐 예산 가지고 법안 가지고 애먹은 게 하나도 없었어요. 지원자들이 편했습니다, 사실은. 힘이 안 들었었죠.”

“OO부 예산이 굉장히 많습니다. 내가 기억이 잘 안 나는데 내가 하여튼 쓸 수 있는 돈이 한 5000억 정도 되었던 것 같아요. 지방자치단체들의 특별교부세 같은 게 굉장히 많았어요. 그러니까 국회의원들도 꿈쩍 못 했죠, 사실은. 안 주면 그만이거든요. 자기들 지역에서 생색도 내고 그래야 되는데 안 주면 그만이거든요. 국회에서도 우리 예산 가지고 그렇게 시비 걸지 않았던 것 같아요.”

iv. 결과

M24는 재임했던 약 3년 간 각각 정부제출 예산을 기준으로 10.7%, 9.0%, 6.1%를 전년도 대비 증가시켰으며, 국회확정 예산 기준으로 8.3%, 9.0%, 6.5%를 전년도 대비 증가시켰다. 반면, 국회에서 삭감된 예산은 각각 97,400,000,000원, 54,000,000,000원, 30,500,000,000원이었다.

(3) C유형 M7의 사례

i. 상황 및 예산확보 동기

M7은 직전의 정치인 출신의 장관이 보궐선거 출마를 이유로 그만두고 난 뒤 7개월 정도 재임한 전문가 출신의 장관이다. 그는 김대중 대통령이 재야에 있을 때부터 인연을 맺는 인물로 청와대 민정수석과 정책기획수석을 거치고 다른 기관의 이사장으로 재임한 후 장관으로 입각한 사례이다. 당시 김대중 정부는 이 부처 사업의 예산을 총예산 대비 1%를 확보하려

고 하는 이전 장관들의 노력과 함께 국정과제의 중요한 부분을 차지하고 있었다고 볼 수 있다. 청와대 민정수석과 정책기획수석을 지내면서 기획예산처가 자신의 소관이었던 것을 충분히 활용하였다는 이야기를 강조하면서 향후 예산 확보에 있어서 어느 정도 수월하게 설득을 했다고 한다.

ii. 예산 편성 과정의 전략

M7의 경우는 부처의 예산편성과정은 다 끝난 상태에서 취임하였으므로 특별히 예산편성 과정 자체에는 특별히 관여한 것이 없었다. 다만 기획예산처에서 정부 전체 예산을 배분하는데 있어서 설득을 하는 과정에서의 개입이 있었다. 청와대 정책기획수석을 하면서 자신이 현재 재임하고 있는 부처에 예산을 많이 배정해주었던 것을 알고 있어서 부처 관료들이 호의적이었다고 한다. 또한 기획예산처와의 예산 줄다리기도 거의 끝나가는 과정이었지만, 정책기획수석 당시에 맺은 관계 때문에 비교적 쉽게 협조를 얻어낸 것으로 볼 수 있다.

“제가 정책수석하면서 예산을 많이 준 걸 아니까 이 사람들이 나를 좋아했지요. 그리고 문화콘텐츠진흥원 그 예산은 OO부 예산이 아니고 OO부 예산을 1,000억을 빼 다가 만들어줬으니까. 그런 일들도 하고 했으니까, 정책 그 조정을 하면서. 그러니까 제가 OO부 가서 한 일은 용산 국립박물관, 그 앞에 헬기장을 못 지은 걸 가지고 그래서 건축을 못하던 걸 헬기장을 하버드 대사하고 협상해서 헬기장 짓고 국립박물관 그거 완공하도록. 그 다음에 서초동에 있는 전자 도서관. 그것도 새로 만들도록 해 가지고 그것도 하고, 예산은 또 그 외에도 많이 따오긴 땀지요.”

“5월 달에 된 거를 다시 점검 해 가지고 재조정을 하나 거지요. 그래서 보다 더 많은 예산을 확보시켰고, 그 다음에…그런데 그것도 제가 이제 뒤늦게 가 가지고 그 힘을 발휘했던 거는 정책수석하면서 기획예산처가 제 소관이었기 때문에. 그러니까 그 장관들이 제 말을 다 협조해 줬지요.”

iii. 예산 심의 과정의 전략

국회 예산심의 과정에서는 정책위의장과 예결위를 중심으로 이야기를 하고, 상임위 쪽은 차관이나 실장을 보내서 이야기하는 방식으로 진행하였다. 국회에 대한 대응 역시 정책 수석 할 때 기존에 자신이 예산을 배정해 주었던 것이 장관 취임 후 부처 예산을 확보하는데 중요한 바탕이 되었다고 이야기하고 있다.

“정책위의장하고 예산 그 담당(예결위)… 거기랑 하는 거지요. 상임위는 이제 차관이나 실장이 가서 얘기하고 그런 거죠”

“이 사람들이 제가 정책 수석 할 때 다 제 덕을 봤잖아요. 지역 예산도 살펴주고 뭐 한나라당까지도. 근데 그렇다고 뭐 부당하게 해준 것들은 아니고. 합리적으로. 제가 에피소드가 000 의원, 그 양반이 00 지역구 의원인데 그 쪽에서 이 양반이 배드민턴 전국협회 회장이었어요. 내가 00부 장관 때 인데, 배드민턴 대회, 전국 대회하는데 00부 후원하고 장관 뭐 해서 자기가 빠삭하게 아니까 200만원만 좀 후원해주라는 거 예요. 근데 그 장관 예산중에 그런 그거를 또 들어줘야 되는 룬이 하나 있습니다. 거의 다 뭐 한 게 기껏해야 100만원, 200만원이에요. 후원하고 그런 게. 그리고 돈 안 들이는 것도 더 많아요. 그런데 황우여 의원이 200만원 달라고 그래요. 그래도 그렇지. 드리게 되는데 어떻게 200만원 드리겠어요. 그래서 1,000만원을 줬더니 어마어마하게 막, 그 다음부터 엄청나게 관계가 좋아졌어요. 지금까지도. 아니, 그래도 의원이 뭘 하려고 그러면 또 00부라는 이름이 나갔는데 이게 뭐 쪼개서 몇 백 만원 생색내느라고 할 건 아니지 않나 해서 그렇게 했는데 그 후에 많은 협조도 얻었고 예를 들면 뭐 그런 관계들도 되고 뭐 이런 것들이, 그런 것들로 되는 거지요.”

iv. 결과

일부 언론에서는 당시 부처의 관련 산업의 예산이 삭감되었다는 비판이 있으나⁶⁰⁾, 재임 당시의 총예산을 보면 전체적으로는 늘어났다는 것을

60) 전자신문. 2005. 5. 19일자 보도. <http://www.etnews.com/200505210027>(검색일 2016. 11. 12)

확인할 수 있다. 재임 당시 정부제출 예산 기준으로 3.4%, 국회 확정 예산 기준으로 4.7% 전년도 대비 증가하였으며, 55,000,000,000원이 국회심의 과정을 거치면서 증액되었다.

(4) D유형 M22의 사례

i. 상황 및 예산확보 동기

M22는 이명박 정부 시절의 통일안보 분야 장관으로 총 재임기간은 1년 8개월이었으며, 이명박 대통령과는 인수위 시절 이전부터 부처 관련 사안에 대하여 충분한 정책적 공감대를 가진 인물이다. 이러한 정책적 공감에 대해서 그는 이렇게 회고하고 있다.

대통령하고 나하고의 교감은 훨씬 이전에 이루어졌고. 대통령의 그런 생각에 대해서 굉장히..... 그 날 처음에 왜 그런 이야기를 하셨는지 모르겠지만, 본인은 나름대로 본인의 priority 수첩에서, 머릿속에서 높은 순서로 있었나보죠.

그에 대해서는 이명박 정부의 부처 관련 정책을 상징하는 표어를 만들었다고 평가받을(행정부공무원노동조합, 2016: 573) 정도로 대통령과의 정책적 공감대는 상당히 높았던 것으로 볼 수 있다. 또한 평소 학자로서 정책에 대한 고민을 했던 것을 기반으로 하여, 이전에 부처 장관들이 주로 기금을 통하여 기금을 사용하는 사업 위주로 진행해왔던데 대해서 문제의식을 느끼고, 부처 예산을 통해서 할 수 있는 의미 있는 사업을 관료들과 함께 도출해내기 위한 내부 편성 과정을 거친 것이 특징적이라고 할 수 있다.

ii. 예산 편성 과정의 전략

이 과정을 구체적으로 살펴보면, 대통령 주재 회의를 위한 부처 내 **“브레인스토밍을 통한 철저한 준비 전략”**이 특징적이다. 그는 장관들이 대통령과의 관계가 가깝다고 해서 무조건 자기 부처 예산을 증액시키겠다고 밀

어붙이는 것이 오히려 자신을 임명한 대통령에게 해가 되는 행위라고 보고, 제대로 사업을 위한 새로운 항목이 제대로 준비되었을 때 비로소 예산에 대한 요구가 가능한 것이라고 지적하고 있다. 또한 이렇게 준비된 사업안을 대통령이 참석하는 회의에서 충분히 강조하여, 대통령의 암묵적인 동의와 지지를 얻어내려고 하였다. 이러한 철저한 준비 작업이 가능했던 데는 관료 생활을 한 경험은 없지만 부처의 정책에 대한 학문적·경험적 지식이 관료들에 비해서 상대적으로 많았기 때문인 것으로 보인다. 또한 관료들의 아이디어를 끌어내고 자신의 아이디어를 제시하고 이끌어가는 과정이 가능할 수 있었던 데에는 이러한 정책적 전문성과 함께, “이 사람은 대통령의 정책의지와 함께 가는 사람이다”라는 인식이 부처 공무원들 사이에 어느 정도 공감대가 형성되었기 때문에 주도권을 잡은 것이 아닌가 생각해 볼 수 있다.

“부처 내에서는 그것을 하기 위한 그러니까 기존의 사업 예산들이 쪽 있고, 그러니까 이 무조건 예산을 늘리겠다고 해서 이걸 뭐 30%든 뭐든 이렇게 쪽 늘려버릴 수 없는 거잖아. 그러니까 새로운 아이템이 또 있어야 되고, 그러니까 내가 이제 장관으로서 특히 이제 하고 싶은 중점사업 같은 게 이제 있을 테니까 이제 그런 사업에다가 돈이 얼마 필요하든지 그런 게 있어야 된다는 말이지요.”

“국내적으로 다양한 또 그러한 이제 행사들과 사업예산을 책정을 하고. 그래서 난 이제 어떻게 했나하면 내년에 이제 예를 들면 예산을 하기 위해서 내년 사업 보고를 12월 말쯤 하면 대통령에게 보고하는 행사가 있어요. 각 부처가 전부 다 한다고. 그러니까 이제 그것이 좋은 계기이다. 근데 뭐 올 해 했던 걸 그대로 내년에도 뭐 똑같이 그런 거 하겠습니다. 그렇게 보고할 수는 없잖아. 정부도 바뀌었고 장관도 바뀌었는데. 그러니까 그게 하나의 굉장히 좋은 계기가 나한테는 된 것이고. 그 계기를 이용해가지고 이제 내년에 중점적인 새로운 사업들을 또 만들고 보고를 해야 되겠다.”

“그래가지고 이제 그것을 하기 위한 브레인스토밍 세션을 우리 부처 내에 시작을 했어요. ... 브레인스토밍 하자고 그러니까 굉장히 낯설어 하더라고. 낯설어 해. 그래서 나는 벌써 한 10월 초부터 그 2010, 그 다음 해에 할 것을 우리가 구상을 하는 브레인스토밍을 시작을 했어

요. 그래서 우리 OO부의 주요 이제 실·국장들을 전부 다 이제 참여를 시켜가지고 완전히 진짜 넥타이 풀고 앉아가지고 편안하게 브레인스토밍. 자, 우리가 그러면 이제 앞으로 어떻게 해 나갈 것이고, 어떤 것이 필요한지, 좀 아이디어 얘기 해 보세요. 이제 이렇게 하면서 브레인스토밍을 한 거지. 나도 아이디어를 주고. 그렇게 뭐 난상토론을 쫓 하는데 이제 처음에는 뭐 굉장히 어색하고 아이디어도 잘 안 나오고 뭐 이런 걸 왜 하지하고 또 뭐 잘 될까 이런 의구심이 있었는데. 계속 우리가 뭐 예를 들면 주에 한 번씩 만나가지고 브레인스토밍하고 다시 돌아가서 각 이제 부처에 돌아가서 한 번 상의도 하고 또 아이디어 내 보세요 하고... 한 달이 좀 지나고, 브레인스토밍을 계속 하니깐 이게 나도 뭐 여러 가지 아이디어를 많이 냈고, 그 아이디어가 어떻게 구체적으로 정부 정책으로 실행화 될 것인지 토의들도 하다보니까 이게 점점, 점점 구체화되는 거야.”

부처 내의 편성과정이 끝나면 정부 내부에서 채원 배분을 위한 일종의 심의과정이 시작된다. 이 과정이 있기 전 진행되는 12월의 대통령 앞에서의 첫 번째 보고를 부처별로 시작하는데, 여기에서 구체화한 좋은 아이디어들을 정책화하여 발표하는 과정에서 얼마나 다른 부처 장관들을 설득하고, 대통령을 설득하여 지지를 얻어내느냐는 정부 내부의 배분 과정에서 중요한 과정이 된다. M22는 예를 들어, T년도 예산을 위해서 T-2년 10월부터 그해 12월의 대통령 보고를 위해서 예산편성 전에 뒷받침될 정책을 구체화하고, T-1년의 3-4월의 정부 예산 작업을 위해 기재부에 대한 설득작업을 진행하였다.

“그래서 우리가 12월 달에 그 때 첫 번째 보고가 있었는데, 아주 뭐 굉장히 좋은 아이템들을 다 만들어 가지고 우리가 이제 000, 000, 0000 정책은 요런 식으로 하겠습니다. 뭐 이를테면 00정책에 관한 교육은 이런 식으로 하겠습니다. 뭐 아주 다양한 방면에서 많은 좋은 아이디어들을 굉장히 구체화하고 정책화 할 수 있도록 그 단계까지 한 2개월 동안 우리가 끌어 올려서 전부 다 만들었어요.”

“그러니까 이제 대통령한테 딱 보고를 하게 된 거지. 근데 대통령 보고에서 그 때 굉장히 우리 부처가 칭찬을 받았지요. 아, 이거 참 잘했다. 그러니까 그 얘기는 대통령이 이제 아, OO부라는 부서가 앞으로

내년에는 이러이러한 사업을 가지고 이렇게 지금 끌고 나가려고 하는 구나에 대한 인식이 된 거지요. 그래서 그 안에 새로운 사업들을 전부 다 넣었어요. 그럼 이제 자연히 뭐가 나와요? 거기에 그 사업을 이제 실행하려면 예산이 있어야 될 거 아니야. 그러니까 그 예산은 이제 그 다음에 딱 들어가 가지고 이제 짜게 된 거지. 예산을 짜 가지고 이제 그래서 그 다음에 그 예산... 이제 6월 달에는 이제 거의 부처 예산이 이제 기재부로 넘어가고 그거 그리고 정부 예산이 확정되는 게 8월 쯤 되면 정부 전체 예산이 확정이 되거든. 그러니까 우리 예산은 6월 까지 기재부에서 완전히 확정이 되어야 되고, 그러려면 예산이 작업이 한 3월, 4월부터는 시작을 해야 되거든. 기재부하고 예산 논의가.”

또한 장관들 사이에 논의가 된다고 끝나는 것이 아니기 때문에 관료 계층별 담당자들이 기재부 담당자들에게 설득하는 방식을 취하였다. 이렇게 아래로부터 설득을 해나가는 과정에서 예산실장이 설득되고 나니 기재부 장관에 대한 설득도 원활하게 이루어지게 되었던 것으로 보인다. 장관들 사이의 관계나 대통령의 신임 등이 큰 작용을 하였다는 것을 부인할 수는 없지만, 이례적으로 요구액이 높았던 만큼 이를 위한 사전 작업을 철저히 준비하였던 것이다.

“나중에 내가 뭐 윤 장관하고만 대통령하고만 이야기해서 될 일은 아니잖아. 우리 실·국장들 전부 다 불러서 이것은 당신들이 기재부에 담당하는 담당관에게 그 사람도 설득이 되어야, 가이드라인을 3% 줬는데 그걸 0을 하나 더 붙여서 30%를 늘리겠다고 하는 시쳇말로 정신 나간 부처 장관과 공무원들이 있다고 생각할 것 아니냐. 나라도 그렇게 생각 할 거란 말이지. 그런데 그 사람들이 생각할 때 야, 이거 진짜 이거는 필요하겠다고 이해가 되면 그거 좀 달라질 수 있지 않겠냐. 그러니까 일단 실무자 차원에서 노력을 해라. 그래서 내가 이제 직접 지시를 해서 사무관은 가서 사무관 만나고, 과장은 가서 과장 만나고, 국장은 국장 가서 만나고, 차관은 차관 만나서 단계별로 모든 단계에서 소위 기재부 예산실 거기 담당관들하고 논의를 하고 설득을 해라고 해서 이 사람들이 한 달 이상을 거기에 아마 달라붙어서 했을 거예요. 그래서 나중에 계속 내가 보고를 받아 보니까 처음에는 말도 안 되는 얘기를 하는 것 같다는 표정이야. 저 쪽에서는. 아니 이 사람들이 정신 나간 사람들 아닌가. 물론 우리 이제 기초실장도 처음에 안 된다

고 자기가 반대하던 사람이니까. 그게 되어 가지고 어쨌든 간에 6월에 거의 예산이 이제 막바지에 이르렀을 때 결과적으로 내가 이제 대통령 하고, 기재부 장관을 설득을 한 거지요. 그러니까 이것은 위에도 OK가 나야 되는 사안이고, 또 예산 담당 부서의 또 실무자들도 서로 OK가 나야 되는 사안이니까. 그렇게까지 밑바닥 작업을 했으니까 결과적으로 기재부 장관도 다 예산실장을 통해서 보고를 받았고 또 그 기재부 장관을 통해서 또 대통령도 보고를 이제 받은 사안이니까 결과적으로 우리 OO부 거는 좀 예외적으로 좀 해 줘라. 이제 이렇게 된 거다. 그러니까 그 작업은 굉장하... 뭐 나는 사실 주도면밀하게 했다고 생각하거든.”

“장관이 예를 들어서 대통령에게 신임 받고 힘 있는 장관이라고 해서 예산 그냥 딱 주라고 하면 기재부가 주는 거 아니다, 이거지. 그럼 당연히 말이 나죠. 낙하산 예산이 되니까, 낙하산 예산은 100% 말 나와요. 그거는 힘으로 밀려 가지고, 기재부 뭐 그거 자기들이 기재부에서 준 예산이잖아. 그러나 그 쪽 실무자들도 다 이거 얘기 들어보니까 그건 좀 필요하겠다. 그런 예산들이라면. 그건 말이 안 나지. 첫째는. 두 번째는 뭐 이제 그런 좀 탄탄한 그런 과정을 밟은 거니까 그런 면에서도 좋고. 그런 과정이 있었다는 거지요. 그러니까 상당히 처음부터 예산의 수요, 어디다 필요한 지에 대한 수요, 아이디어를 내고, 그 다음에 그 수요, 그 아이디어에 맞춰 가지고 새로운 사업을 추진하기 위해서 예산을 책정을 하고, 또 예산을 추진하는 과정에서 또 부처끼리의, 특히 실무자끼리의 협의를 아주 긴밀하게 하고, 내가 이제 그거 긴밀하게 하라고 했으니까. 그러고 나서 마지막에 이제 정치적 결정. 즉, 장관이 뭐 이제 그 부처 장관, 기재부 장관하고의 어떤 그런 정치적 말하자면 결정을 하고, 그것을 이제 대통령이 approve 해 주는, 승인해 주는 이제 그런 과정을 거쳐서. 뭐 그건 예산의 ABC 이지. 사실은 당연히 그런 과정을 거쳐야 되니까. 그렇기 때문에 뭐 다소 많은 예산도 그렇게 한 거고.

iii. 예산 심의 과정의 전략

정부의 예산이 편성되고 나서 시작되는 국회 예산심의에서는 M22는 크게 신경을 쓰지 않았다고 이야기하고 있다. 특히 해당 부처의 예산이

국회의원들이 신경 쓸 만한 지역에 나눠줄 수 있는 큰 예산이 있는 것도 아니고, 오히려 야당 쪽의 관심은 기금을 어떻게 쓰는지에 관심이 있었기 때문에 통과에 크게 문제가 없었다고 이야기한다.

“야당 쪽에는 뭐. 그러니까 이렇게 봐야 될 거예요. 뭐 예산에 관한 한 이제 야당이 기재부 예산이 넘어 오는데 그 예산이 야당의 어떤 무슨 자기들의 관심 정책에 그렇게 어긋나지 않는 것을 가지고 예산 자체를 그렇게 하지는 않거든요. 그러니까 거기에서 뭐 자기들의 이제 국회의원들이 자기들 이제 소위 민원성 예산을 얹히는 그런 문제가 있는 거지. 정부 부처에서 넘어 온 예산이 특별하게 이념적으로 문제가 있다든지 그렇게 하지 않는 것은 그거 뭐 사업 예산을 좀 더 하겠다고 하는 거에 대해서 뭐 국회가 특히 야당이 싸 들고 반대할 수는 없잖아. 그러니까 그런 그 예산 자체는 뭐 그렇게 반대하지 않았고, 다만, 이제 OO부는 1초 2천 억 정도, 1조 천 억에서 2천 억 정도의 기금 사업을 하기 위한 예산을 그걸 왜 이제 지원 안 하느냐. 이제 그것이 논쟁이 되기 때문에 이쪽의 그 사업 예산과 운영 예산에 관해서는 뭐 사실 그렇게 야당이 저걸 하지 않았고, 실제로 뭐 그럴만한 아이템이 없어요. 그런 예산 가지고서 뭐 안 된다고 하기는 좀 어렵지.”

“예결위나 의원들을 만날 필요에 대해) 그건 나는 그럴 필요가 없지. 왜냐하면… (보건복지부나 다른 부처들)은 예산을 잘라버리니까 그런 건데 그거는 전부 다 민원성 예산이 될 수가 있잖아. 사실은. 우리는 뭐 민원성 예산이라는 건 거의 없지. 뭐 기껏 해 봐야 얹히는 예산은 있을 수가 있지요. 뭐 전국 각지에 이제 OO협의회인데 어느 지역에 조금 더 많이 줘라. 이렇게 할 수는 있는 건데 그건 뭐 예산 내부 조정을 하면 되는 거지 그 예산 아이템 자체를 뭐 국회에서는 그걸을 날려 버리거나 그렇게 SOC 예산이나, 예를 들면, 그런 게 없으니까 우리는.”

iv. 결과

M22 장관이 취임하고 난 다음해의 예산은 정부제출 예산 기준으로 전년도 대비해서 10.7%가 증액이 되었으며, 국회 확정예산 기준으로는 10.2%가 증액되었다. 다만, 국회심의 과정에서는 1,200,000,000원이 삭감되었다. 이듬해에는 전년도에 증액이 많이 되어서 그런지 정부제출 예산과

국회확정 예산 모두 -7.7%로 삭감되었고, 국회통과 시에 1,000,000,000원이 삭감되었다는 것을 확인할 수 있다.

(5) E유형 M20의 사례

i. 상황 및 예산확보 동기

D유형 장관인 M20은 이명박 정부의 정치인과 전문가 위주의 장관 인사에서 몇 안 되는 관료 출신 장관에 해당하며, 사회문화 부처인 해당 부처의 개편 이후 유일한 내부 승진 장관이다. ‘부처관료→차관→장관’의 경력 경로를 가졌으며, 30여년의 해당 부처 경험을 가지고 있을 뿐만 아니라, 장관 임기 역시 총 1년 10개월로 한국의 장관으로서는 적지 않은 기간 동안 재임하였고 이명박 정부의 마지막까지 함께 했다. 더구나 재임 직전에 차관으로 재직하면서 사실상 부처의 정치적 피임명자가 해야 할 일에 대해서 이미 학습한 상태에서 장관에 취임하였다. 하지만 M20은 대통령과 특별한 인연이 있었던 것이 아니라 관료 중에서도 “관료 같지 않은 사람”이라는 이유로 대통령이 임명을 하였다는 점에서 특별히 대통령과의 거리가 정치적으로 가깝거나 신임이 높거나 한 편은 아니었다고 볼 수 있다. 물론, 이러한 평가는 장관으로 취임 전의 객관적인 상황⁶¹⁾이며, 이후에 정책을 입안하고 추진하는 과정에서는 대통령이 부처의 사업이 우선순위에서 밀리거나 한 적이 없다고 이야기하고 있다. 이 부분에 대해서는 해당 부처의 주요 사업이 대통령의 국정운영 우선순위에 들어가는 사업이었기 때문으로도 볼 수 있고, M20 장관이 주장하는 바와 같이, 그만큼 대통령을 관료적 전문성을 통해 축적된 노하우로 설득시켰기에 가능한 것이었을 수도 있을 것이다.

“아마 나를 청문회 마치고 대통령께서 임명장 주기 전날 불러서 이야기 한 것이, 장·차관은 정무직이잖아요. 장관을 내부 출신으로 원래는 기용할 생각이 없었는데 쪽 들어보니 이 장관은 내부 출신이지만 내부 출신답지 않더라. 즉, 그 이야기가

61) 장관 취임 전에 대통령과 사전 교감이 있었다거나, 정치적인 인연은 없었던 것으로 보이며, 다만, 직전 장관이 소위 당시의 실세였던 장관이 다른 부처 장관으로 가면서 함께 일하던 차관인 M20 장관을 추천했을 가능성을 추측해볼 수 있다.

그냥 안전 위주의 소극적 자세가 아니라 혁신, 개혁, 그런 측면도 많고 또 안 사정을 두루 아니까 나름대로 효과적으로 말하자면 맞춤형 처방을 그 정책 하나 하나마다 내릴 수 있는 소양을 갖고 있다고 봐서 인사카드로 최상이라고 봐서 이제 고용이 됐다는 그런 취지였기 때문에 아마 그런 차원에서 발탁을 한 것이고, 나 역시 그랬기 때문에 소신껏 일할 수 있었다.”

“제 경우에는 제가 하고자 하는 사업을 대통령이 우선순위에서 그 뒤로 미룬 적은 단 한 번도 없습니다. 다 지지하고 힘을 실어 준 차원이고. 말하자면 그것은 그냥 자연스럽게 이루어지는 것이 아니라 중요하게 생각하는 국정 방향에 대해서 대통령에게 보고하고 대통령에게 이해를 할 수 있게끔 노력한 결과라고 저는 생각해요.”

M20의 재임 당시 한 언론기사⁶²⁾는 그가 부처 관련 업무에 대해서 “마치 백과사전 읽어 내려가듯 줄줄이” 현안 관련한 이야기를 해나갔다는 평가를 하는 것을 보면 알 수 있듯이, 풍부한 부처 경험을 바탕으로 정책적 전문성을 철저하게 갖추고 있었던 것으로 볼 수 있다.

그는 당시 이명박 정부의 주요 과제 중 하나를 담당하는 부처의 수장으로서 관련 예산을 최대한 확보하여 사업의 성과를 이명박 정부 마감 전에 내는 것이 중요한 시점에 취임하여 이를 나름 성공적으로 마무리했다고 평가받는다.⁶³⁾

그런 만큼 해당 사업을 마무리하기 위해서 필요한 예산을 적절하게 확보의 필요성은 M20에게 예산에 대한 강한 동기를 부여하였을 것으로 볼 수 있다. 심층 인터뷰에서도 예산 자체의 중요성과 예산을 편성하는 과정에서의 중요성을 다음과 같이 강조하고 있다. 그는 예산의 속성을 정치적·행정적·정책적 속성을 지니는 것이라고 평가하면서 국가운영에서 이 세 가지 면을 담는 하나의 “총체적 수단”이라고 이야기하였다. 물론, 사람만 있으면 정책 집행이 가능한 부처의 사업도 있지만, 실제 역점을 두는 정책 방향에 맞추어서 예산이 필요한 경우에는 역점 사업을 하기 위해서 예

62) 문화일보. 2011.08.12.일지 보도.

“OOO장관은 빈틈없고 치밀했다. OO이나 OO 관련 현안에 대한 생각을 주저 없이, 마치 백과사전 읽어 내려가듯 줄줄이 늘어났다. 메모나 자료 하나 ‘커닝’하지 않고 인용한 통계는 소수점 이하 단위까지 오차를 허용하지 않았다.”

<http://www.munhwa.com/news/view.html?no=2011081201032927310002> (검색일 2016. 11. 9)

63) 아주경제 2010. 11. 7일자 보도.

<http://www.ajunews.com/common/redirect.jsp?newsId=20111107000311> (검색일 2016. 11. 9)

산을 확보하는 것이 예산확보를 위해서 장관이 노력하게 되는 주요한 동기라고 평가하고 있다.

“(예산 확보의 중요성에 대해) 중요하죠...예산을 확보한다고 하는 것은... 국가운영의 정치적, 행정적, 정책적인 것을 담는 하나의 총체적 수단을 나타내는 것이 예산이기도 해요. 물론, 사업별 예산이 없이도 그걸 할 수 있는 길이 있지요. 즉, 사람이, 담당하는 사람이 있기만 하면 그 정책을 펼 수 있는 비예산 사업들도 있긴 하지만, 어떤 구체적인 그 예산이 수반되는 사업을 가지고 봤을 때는 물적으로 뒷받침되는 것이 예산이니깐 그런 차원에서 예산이 중요하다는 거고.”

“결국에는 역점을 두는 정책 방향이 무엇이나. 그것을 뒷받침하기 위해서 예산을 확보하는 것이지요. 즉, 예산을 확보한다는 것은 신규로 새롭게 어떤 그 접근을 하기 위해서, 그것을 제도화하기 위해서 필요한 경우. 또는 신규가 아니라 할지라도 굉장히 어떤 비전, 비전을 담는 어떤 사업을 통해서 국민들이 달리 그 취지를 잘 이해하게끔 하는 역점 사업. 신규 사업하고 역점 사업이 예산을 확보하게끔 하는 주요한 동기라고 할 수 있고, 예컨대, 제가 있으면서 000 관련된 사업들, 직업 능력, 그 정책 관련된 사업들 이런 부분들은 굉장히 많이 역점을 두고 했기 때문에 늘리려고 했고.”

ii. 예산 편성 과정의 전략

이러한 예산에 대한 강한 동기 하에서 예산을 확보하기 위한 M20의 전략은 다음과 같이 예산의 편성과 심의로 나누어서 살펴볼 수 있다. 특히, 그의 전략 중에서 가장 주목할 점은 예산의 편성 과정의 철저한 준비에 있었다. 다른 외부 출신의 장관에 비해서 예산에 대한 시계가 실제 업무과정을 바탕으로 하여 정확하게 잡혀있으면서도, 예산을 짤 때 제대로 짜는 것이 얼마나 중요한지를 그냥 스쳐가는 외부인 장관들이 알기 어려운 부분을 소상하게 인식하고 있었다. 또한 이러한 인식을 바탕으로 예산을 심사하는 사람들이 보기에 줄 수 있을 만큼 요구하기 위한 준비가 철저해야 한다고 강조하고 있다.

“우선...정부일 시작에서 효과가 나는 기간이 3년이에요. 예산 짜는데 1년, 집행하는데 1년, 그다음에 효과를 보기 시작하는데 1년. 효과 제대로 볼라 그러면 한 2-3년 지나야 되요. 특히 새로운 정책은 시작 해서 성과 나려고 하면 3년, 4년 되어야 겨우 성과가 나고 그전에는 세팅도 잘 안되고. 최소한 기본이 3년인데 우선 예산을 짤 때 잘 짜야 해요. 즉 이 사업 예산을 딸 수 있게끔 심사하는 사람이 봤을 때 줄 수 있게끔 요구를 잘 해야 해요.”

정부 예산편성을 위한 기획재정부의 심사 과정에서는 통상적·연례적으로 진행되는 사업들은 실무진이 짠 예산을 바탕으로 상향식으로 진행하고, 신규나 역점 사업의 경우에는 하향식 방식으로 진행하였다(**“사업 성격에 따른 이원적 접근 전략”**).

“통상적으로 연례적으로 진행되는 사업들은 실무적으로 짠 것을 바탕으로 귀납적으로 쪽 가는 게 맞지요. 그렇지 않고 신규 사업이나 역점 사업은 top-down 이지요. 위에서. 위라는 것이 계급이 높다는 것이 아니고 그 정책 아이디어를 가지고 있는 사람이 그 정책이 구체적으로 작동되게끔 의사결정 프로세스를 거치지 않습니까. 최종적으로는 장·차관 이런 선에서 아, 그것이 맞다. 가자. 장·차관이 아이디어를 내는 수도 있고, 장·차관이 아이디어를 채택하는 수도 있지만 아까 이야기한 그런 신 노사문화라든지, 직업능력 개발 정책을 수요자 위주로 가게끔 하는 그런 사업들은 이제 본인, 제가 그런 방향을 주창하고 주도적으로 공직자들이 공감할 수 있게끔 비전을 공유하게끔 그 기초 하에서 직원들이 이제 공유하지 않습니까? 그러면 구체적으로 사업할 수 있는 실무적인 것을 짜 오지요. 그거를 이제 나중에 다시 보고 최종적으로 검토해서, 일종의 감수지요. 감수하는 형태로 해서 구체화되는 것이지요. 그러니까 일상적인 사업들은 실무자가 짠 것을 쪽 이렇게 흘러가는 형태로 하지만, 새로운 신규라든지 역점 사업들은 아무래도 장·차관이 주도하는 것이 맞다. 이렇게 봐야 돼요.”

“예산이라는 게, 예산을 짤다고 하는 것은 그냥 일반적 행정의 차원으로만 볼 것이 아니고 그런 차원에서 창의적으로, 창의적으로 어떤 효과를 낼 수 있는 아이디어의 결집체이기 어떻게 보면 예술과 통하는 면도 있어요. 왜냐하면 새로운 신규 사업들이라는 것이 존재하지 않았

던 것이 사업으로 되는 것이지 않습니까. 그건 창조와 예술과 다 통하는 거라고 생각을 하지요.”

부처 내부에서 이렇게 편성과정을 거치고 나면, 정부 내부의 예산배분과 관련한 투쟁이 시작되는데 이러한 과정에 대해서 ‘재원배분회의’에서 논의 과정의 중요성을 강조하고 있다. 대통령 주재 하의 회의에서 자기 부처의 중요 사업이 의제로 올라가는 것 자체가 중요하며, 이를 위해서는 부처 내에서 논리적으로 탄탄하게 뒷받침 될 수 있는 자료를 잘 만들어야 한다고 한다. 구체적으로 타당성을 보여줄 수 있는 자료들을 중심으로, 부처 안에서 준비하고 이를 예산부처와 협의를 통하여 관철시키는 것이 예산편성 과정에서의 중요한 과정임을 확인할 수 있다.

“우선은 이제 매년 한 4월, 늦어도 5월경에는 그 다음해 재원배분 관련해서 큰 차원의 논의가 있습니다. 대통령과 국무위원들 같이 논의를 해요. 그 때 아주 중요한 사업들에 대해서는 의제로 올라가게끔 하지요. 올라가서 논의를 해 가지고 대통령 주재 하에 그런 것이 채택 되게끔 하는 것이 중요하고. 그렇지만 하고자 하는 사업들을 모두 다 올릴 수는 없잖아요. 거기에 중요하지만 못 올리는 사업들도 있어요. 그런 사업들은 부처 내에서 논리적으로 탄탄하게 뒷받침 될 수 있는 자료를 잘 만드는 게 중요해요. 즉, 입으로 정책을 할 수는 없지 않습니까. 구체적으로 타당성을 입증할 수 있는 그런 자료가 만들어져야 되니까. 즉, 부처 안에서 실무적으로 그런 것을 잘 나타낼 수 있는 자료를 만들고, 작업하고, 그걸 바탕으로 이제 재정 당국하고 협의를 하지요. 즉, 재정 당국은 굉장히 합리적인 사람들의 집단이에요. 이것이 효과가 있다고 하면 하는 것이고, 효과가 없다고 하는 것은 안 하는 것이 원칙이에요.

이러한 과정이 없이 정치적으로 풀려고 하는 것에 대해서는 경계하면서, 정치로 풀기 전에 **“행정적인 뒷받침”**이 전제되어야 함을 강조하고 있는데, 이러한 특성은 관료 출신 장관들이 특히 강조하는 부분이라고 볼 수 있다.

“다만, 예산이 정치라는 측면이 있기 때문에 어떤 경우에는 그것이 거품이 좀 들어가기도 하고 어떤 경우에는 거품이 빠지기도 하고 하지만

그것을 정치로서 풀려고 하는 것은 행정의 자세는 아니에요. 우선, 기본적으로 행정으로 타당한 부분들이 잘 부각될 수 있게끔 그거를 짜면 우선 대화가 되고 토론이 돼요. 내가 예산 당국하고 이야기해서 일리 있는 부분들이 예산 심의 과정에서, 또는 편성 과정에서 논의 자체가 거부된 적은 한 번도 없습니다. 정책 협의라고 하는 것은 그만큼 타당성이 있으면 논리가 되는 거 예요. 다만 설익은 정도로 아이디어가 제대로 짜여 지지 않은 경우에는 논의가 안 될 수 있지요. 그것은 우선 작업하는 실무진에서 그것을 잘 짤 수 있게끔 방향이라든지 효과, 이런 부분에 대해서 뒷사람하고 실무자하고 공감하는 것이 중요하고. 그 공감의 바탕 위에서 잘 작업을 하면 우선 1단계가 편성이 되고.”

1차적으로 부처 내부에서의 편성에서 관료와 장관 사이에 공감대가 형성되고 나면, 구체적으로 예산 부처를 설득하는 과정을 거치게 되는데, 이러한 과정에 대해서 **“계층별 담당 설득 방식”**을 취하고 있다. 자신의 부처의 각각의 계층별로 만나게 할 뿐만 아니라, 자신이 국장 시절에는 예산심의 관련한 실무자들을 과장까지 다 직접 만났고, 차관과 장관 시절에도 과장, 국장, 예산실장까지 모두 만나서 부처 사업을 설명하는 과정을 거쳤다는 것을 확인할 수 있다. 또한 기재부 장관에게 이야기하기 전에 예산실장에게 이야기를 미리 해면서도 장관에게도 동시에 이야기하는 **“중복 설득 방식”**으로 실무를 잘 아는 예산실장을 설득시키고 장관과는 정치적으로 이야기하면서 예산실장의 실무적 지원과 장관의 정치적 지원을 동시에 얻을 수 있도록 노력하였다.

그 다음에 이제 구체적으로 예산 당국에도 라인이 있어요. 계층이 있지 않습니까. 그 해당 부서가 있고, 과장, 국장, 예산 실장까지 이렇게 되게 되지요. 그 과정에서 예산을 심의하는 그 단계에서 그분들도 방어를 해야 되기도 하고 예산을 효율적으로 짜야 되니까, 이만큼 필요하냐, 꼭 필요하냐는 질문이 나왔을 때, 답변을 제대로 할 수 있게끔 하려면 이론 무장을 시켜줘야 돼. 그 이론 무장을 시켜 주는 것이 예산을 필요로 하는 사업부서의 당연한 의무예요. 그런 노력도 하지 않고 예산 당국에서 예산을 안 준다고 하는 것은 바보 같은 짓이지요. 당국자에게 확실하게 이론 무장을 시켜 준다면 그 분들이 예산 심의위에서도 방어할 수 있고, 나아가서 예산 심의 과정에서 약간 여지가 있

을 때 우선적으로 이걸 먼저 고려하자든지 이런 이야기를 할 수 있는 것이지요. 그래서 저는 제가 국장 시절에도 예산 심의, 편성 관련된 실무자, 과장을 직접 다 만났습니다. 제가 국장 시절에도. 그리고 장·차관이 되어서도 예산 관련된 과장, 국장, 실장까지 만났지요. 즉, 그 분들에게 확실한 이론 무장을 시켜 주는 거예요. 집안에서도 뭐 뭘 하려고 하면 돈이 필요하잖아요. 그럼 아버지, 어머니 설득하듯이 예산 확보해서 사업하는 것도 똑같은 논리로 보면 돼요. 그냥 하늘에서 떨어지는 건 없으니까.

“그 다음에는 그 심사하는 업무라인이 있잖아요. 무슨 무슨 과 같으면 그 담당직원, 과장, 그다음에 위에 심의관, 예산실장, 차관, 장관 있잖아요. 그 담당별로 상응하는 사람이 가서 설명을 다하게 하고 제가 이제 국장이다, 그러면 그 예산파트에 과장부터 만나요. 국장도 만나고. 심지어 제가 장관 때는 예산 실장을 만나서 얘기를 해요. 그러면서 너희 장관한테 내가 얘기할게, 그리고 동시에 그 장관에게는 이런 일이 있는데 내가 예산 실장한테 얘기를 할 테니까 예산실장 보고를 잘 받아보시고 좀 도와주라고 그렇게 해놔요. 왜냐하면 장관한테 다 해놨자 다 기억도 못하고 못 챙겨요. 그럼 예산 실장한테 얘기 할 테니까 실장 보고 받아서 그거에 대해서 나름대로 잘 알고 있다 의견 좀 도와줘야 되지 않겠냐 이런 얘길 할 수 있게끔 장관까지 다 챙기는 거예요. 핵심은 예산실장이죠. 예산실장을 만나서 설득을 하고.”

iii. 예산 심의 과정의 전략

예산심의 과정에서의 전략에서 주목할 만한 점은 **“정치예산의 블랙화”**이다. 이는 적절하게 정치권의 나눠먹기 정치(pork barrel politics)를 적절히 활용하여 후에 **“국회의 예산 증액에 대한 동의권”**을 행사함으로서 부처 예산 확보하고자 하였다. 또한 예산 증액 자체에 대해서도 전략적 접근을 하였는데, 무조건 늘리기 보다는 꼭 필요한 곳의 예산은 조금이라도 확보해야 한다는 **“극대화 우선(maximizing first)이 아닌 필요최선(necessary best)전략”**을 택하였다.

“그 다음에 정치예산이 있어요. 여의도에 가면 정치적으로 반영될 만한 예산에 대해서는 안 잡니다. 일부러 블랙으로. 만약 금년도에 있는데

내년도로 간다면 금년 수준만 딱 해가고. 일부러 안 시키는 거예요. 새로운 신규과제다. 그러면 안 넣는 겁니다. 그러면 정치권에서 주장할 수 있게끔. 왜냐하면 정치권은 그걸 좋아하니까. 거기에 넣으면 심의에서 뺏기잖아요. 다른 필요한 사업을 거기에 넣는 거잖아요. 우리 거는 우리 거대로 하고 정치적으로 나중에 추가될 건 추가되게끔. 그렇게.”

“그것은 예산이라는 게 다다익선은 아니에요. 꼭 필요한 거 확보를 하는 것이 쉽지 않지만 원하는 금액만큼은 안 되더라도 정말 필요한 거는 금액은 적더라도 확보는 돼야 해요 그런... 효과를 보가면서 늘려나가면 되는 것이고 마지막 정 안되는 경우는 정치권을 활용해서 정치권이 올리게 하는 거죠. 그때는 신비목 설치라든지 증액은 장관이 동의해야 하잖아요. 예, 동의합니다. 그렇게 하죠.”

또한 국회 심의 과정에서 다른 행위자들(예: 상임위와 예결위 등)에 대해서는 이미 부처에서 그동안 쌓아온 경험을 통하여 눈에 보이지 않는 활동으로 전화를 하거나, 계수조정 소위 위원들한테는 특히 잘 설득해야 한다는 것을 강조하고 있다. 예결위 회의에서의 공식적 질의응답에 대답을 잘하는 것뿐만 아니라, 적극적으로 의원들에게 흔들리지 않도록 노력을 해야 한다는 점도 제시하고 있다. 또한 정치적으로 쟁점이 되는 사안의 경우에는 야당 의원을 설득할 수도 있지만, 여당 의원을 활용하여 **“여당의원이 야당 의원을 설득하게 만드는 전략(以與制野)”**을 통하여 정치적 설득을 하고 있다.

“(예결위 위원들, 간사, 정책위 전문위원 등)은 당연히 만나지요. 제가 기획실장도 했습니다. 그 전에 뭐 사업국장도 했고, 차관도 했고. 예결위 계수조정 소위에는 차관이 당연히 참석자로 되어 있어요, 당연 참석자로. 그리고 기획실장은 차관과 함께, 같이 실무적으로 보좌하는 실무 보좌 총책임자가 기획실장이지요. 제가 기획실장, 차관까지 다 했으니까. 직접 참여 했고, 프로세스 너무나 잘 알고, 또 눈에 보이지 않는 활동을 하지요. 그것은 뭐 전화라든지 이런 형태로 계수조정 소위 위원으로 들어간 멤버들한테 잘 설득하는 것. 눈에 안 보이지만 실질적으로 활동을 해야지요. 물론 뭐 예결위 전체회의라든지 이런 데에서 공식적으로 질의 응답하는 것은 그건 뭐 너무나 당연한 것이고, 그것은 이제 전체 예결위 위원들에게 공감을 얻고 국민들로부터 지지받기

위한 것이지만, 실질적인 심의 단계에서는 중요한 의원들한테 흔들리지 않게끔 노력을 다양한 형태로 해야지요. 그렇지 않고 그냥 주는 예산 집행만 하겠다. 이렇게 하는 것은 너무나 소극적인 것이지요. 적어도 신규 사업이라든지 역점 사업은 그런 다양한 노력 없이는 되기 어렵지요.”

“그 다음에 이제 정치적으로 야당이 반대하는 경우가 있습니다. 그럼 그 야당을 설득해야 되지 않습니까. 적어도 야당을 설득하려고 하면 야당 정치인을 잘 설명하는 것도 있지만 거꾸로 여당 정치인하고 야당 정치인이 협상을 하게끔 제3의 여당 정치인에게 나름대로 또 협조 요청을 하는 것도 있지요. 경우에 따라서는 정치인 간에 거래하는 경우가 있습니다. 거래라는 것이 나쁜 뜻이 아니라 서로 우선순위가 다른 사업들이 있지요. 그러면 그런 제3의 아이디어를 줘서 어떤 접점을 찾을 수 있게끔 노하우, 어떤 아이디어를 제시하는 것. 그런 것을 포함해서 예산을 확보하기 위해서는 그런 일도 필요하지요. 국회도 상임위 차원의 접근이 있고, 동시에 예결위 차원의 접근이 있습니다. 상임위에서도 잘 설명하고 방어해야 되는 그런 국면도 있지만, 제일 중요한 게 예산결산특별위원회. 예결위에서 그 사업이 잘 확보가 될 수 있게끔 그런 종합적인, 그야말로 총체적인 활동이 예산 심의, 확보라고 할 수 있지요.”

iv. 결과

이렇게 예산 과정에서 역할과 전략을 구사한 M20은 실제 재임 당시 부처 예산을 성공적으로 확보하여 필요한 사업을 하고, 이명박 정부의 관련 사업을 마무리한 것으로 평가받고 있다. 실제 예산을 살펴보면, 첫해와 두 번째 해 각각, 40.4%, 5.6%(정부 제출 예산 기준), 19.7%, 1.8%(국회 확정 예산 기준)의 전년도 대비 증가율을 보였다. 또한 국회통과 이후에는 각각 292,000,000,000, 53,950,000,000원을 더 확보하였던 것으로 나타났다.

이러한 예산확보 결과는 상황 변수(대통령의 국정과제 우선순위에 위치한 부처 과제)와 국회 예산 심의 과정에서의 배분정치가 나타났을 가능성을 배제하기는 어렵지만, 같은 여건임에도 불구하고 직전 장관의 경우

보다 더 확보를 많이 한 것으로 볼 때 장관의 여러 전략들이 효과를 발휘했을 가능성을 어느 정도 뒷받침한다고 볼 수 있다. 심지어 직전 장관은 장관 개인 영향력 측면에서는 대통령과의 정치적 거리도 매우 가깝다는 측면에서 예산확보가 더 용이했을 수 있는데, 실무적인 정책적 뒷받침을 충분히 하고 설득하는 과정을 보였기 때문에 이러한 결과가 나타난 것으로 평해 볼 수 있다.

(6) F유형 M19장관의 사례

i) 상황 및 예산확보 동기

M19는 사회과학 분야의 박사학위를 받고, 연구소에서 약 9년 정도 근무한 후 국회의원으로 8년 간 재임하였고(비례대표와 지역구 의원), 이후 이명박 정부의 사회문화 분야 장관이 된 사례이다. ‘연구직전문가→국회의원→대선패트 및 인수위→장관’의 경력 경로를 가지고 있는 인물이다. 정치인이고 대통령직인수위원회 경력이 있지만, 당시 여당 내 계파 중 핵심 친이계 인물은 아닌 것으로 분류되는 정치인이었다는 점⁶⁴⁾에서 대통령과의 거리가 매우 가깝다고 평가하기는 어렵다. 또한 현직 정치인으로서 다음해 총선을 위해서 복귀를 해야 하는 만큼 13개월 정도의 재임기간을 미리 예측하고 입각한 경우⁶⁵⁾로, 그 기간 동안 자신이 생각하는 우선순위 사업을 위하여 예산 확보를 위한 노력을 기울였다고 평가할 수 있다. 처음 취임하였을 때는 이미 부처 차원의 예산이 편성되어 기획재정부로 넘어가 있는 상태에서 기재부를 상대로 한 설득과 이후 국회 심의과정에서의 노력을 주로 하였고, 그 다음해의 예산을 편성하고 퇴임하였다. 또한 최근 들어 부처 관련 사업의 정치적·사회적 요구에 의해 이미 많이 확대되어 있는 상태에서 본인이 추진하기 위한 추가 예산을 확보하는 것이 쉽지 않은 상황이었다. 그럼에도 불구하고 이를 확보하기 위한 노력은 당연히 쉽지 않았을 것으로 보이는데⁶⁶⁾, 이러한 과정에 대하여 M19의 사례

64) 노컷뉴스, 2012. 11. 2일자 보도. <http://www.nocutnews.co.kr/news/514008> (검색일 2016. 12. 10)

65) “2012년 초에는 총선거가 치러져야 하고 그때는 제가 다시 도전을 해야 하는 계획을 갖고 있었기 때문에, 당시 장관이 취임하면서 나한테 주어진 기간은 길어야 일 년 반, 일 년 남짓이겠다 라는 생각을 미리부터 했고요.”(M19장관 포럼 강연 중)

는 앞서 제시된 M20의 사례(대통령의 국정운영 우선순위 사업을 담당한)와 M22의 “없는 상태에서 규모가 작은 하나를 얻는 것”과는 비교가 되는 주요한 사례라고 볼 수 있다.

ii. 예산 편성 과정의 전략

먼저, 부처 내 예산 편성 과정은 취임할 때 이미 편성되어 있는 상태였기는 하지만, 그 다음해 예산 편성 과정에 대한 이야기를 보면, 대체로 직원들이 짜 온 상태에서 부처 전체적으로 확정하는 회의를 통하여 확정하는 방식으로 진행하였는데, 대체로 실무자들이 짜온 안에 크게 변화를 주기 어려웠다고 이야기하고 있다.

“예산편성에 있어서 그렇게 썩 자율권이 많은 것 같지는 않더라고요. 그래서 그 다음에, 내가 들어갔던 때가 8월이구나, 8월이고 그 다음 해 9월까지 했는데 통상 그 때 들어가서는 사실은 이미 예산이 어느 정도 이렇게 짜인 상태에서 여기서 보면 기존사업 유지하는 방향으로 아마 했었을 것 같아요. 부분 조정은 있었지만 전면 재조정은 좀 어려웠어요.”

“부처예산안 편성을 할 때에는 아마 이제 최종적인 거는 한 3-4월에 이제 정부에 제출, 기재부에 제출하기 전에는 아마 회의를 했을 텐데, 내가 정확한 기억은 없는데, 거기서 최종적인 우리 보건복지부 자체 안을 만들 때는 내가 회의를 주재를 했을 텐데 기재부로 막 넘어가기 직전에 했어요. 그런데 거기서 뭐 이렇게 그 실무자들이 짜온 큰 틀에 변화를 큰 변화를 주기는 어렵더라고요.”

“매 해 되기 때문에 한 해, 한 해 그게 확확 달라질 수가 없잖아. 기본적으로 들어가는 예산은 그냥 계속 연도가 지나면서 이렇게 증액하는 거지 뭔가 아이템이 막 확확 바뀌고 그렇지 않잖아요. 그러니까 거

66) “그런데다가 내가 더 그냥 무지막지하게 강하게 이야기를 하기 힘들었던 게 뭐냐면 내가 들어간 2010년 그 해가 바로 내가 이제 8월 말에 들어갔으니까 이미 예산은 다 짜여 있어요. 그 다음해 예산. 그런데 보니까 이미 역사상 OO 예산의 증가가 사상 최대 증가를 시켰다 막 이렇게 되어 있는 판데다가 내가 거기서 더 뭐 이거 더 주세요 저거 더 주세요 하기가 조금 염치가 없다고 그럴까 이런 게 또 있었어요 미묘하지만.”(M19장관 포럼 강연 중)

의 어떻게 보면 기계적이고 routine하게 이루어질 거 예요. 각 부처가 예산을 짜고 처음에, 첫 예산 짠 것을 일단 기재부에 보내서 뭐라 그러나 숙제 검사 말듯이 일단 한 번 기재부의 피드백을 받은 다음에 그 걸 가지고 다시 짜고 뭐 그런 과정에서 이제. 그러니까 그게 막 그 zero-base에서 새로 시작하는 게 아니잖아요. 해마다 작년에 쓴 예산, 작년에 해 보니까 이거는 국회에서 이거는 자꾸 깎이더라. 기재부가 이거는 허용하지 않더라. 그러면 이걸 또 올 해 할 거냐. 안 될 때 안 되더라도 한 번 해 보자. 이제 이런 그 이제 결정은 하지요. 그렇기 때문에 그게 해 마다 한다고 그래서 확 달라지는 건 아니니까.”

실제로 정무직 공무원의 역할이 발현되는 지점인 기획재정부와의 협의에서는 처음부터 나서기 보다는 정부 내부의 예산편성 심의 관련해서는 실무자들끼리 이야기하다가 안 될 경우 나서는 **“실무 협의 결렬시 구원투수 전략”**으로 진행하였다. 또한 예산실장을 만나서 이야기하는 것도 따로 찾아 갔다기보다는 예산 시기 즈음에 예산실장이 장관을 방문하여 이야기를 듣고 또 장관의 이야기를 듣고 가는 방식의 관행을 이용하여 그때 설득을 하려고 했다고 한다. 실무진에서 해결하기 어려운 상황이 발생 했을 때에는 기획재정부 장관을 만나서 설득하는 과정을 거쳤고, 청와대 쪽과는 정책실장과 주로 이야기를 나누었다. 반면, 당시의 청와대 수석들과의 접촉은 없다고 하는데 이는 당시 청와대 수석들이 대체로 경제전문가 출신들이 많아서 비경제분야의 사업 예산을 늘려달라고 하는 설득이 잘 먹히지 않았다⁶⁷⁾고 한다.

“실무자들 차원에는 기재부의 담당이랑 이야기를 하다가 안 풀리면 저한테 갖고 오는 그런 상황이었는데, 그러면 제 차원에서는 이제 기재부 장관, 그 다음에 청와대의 수석들하고는 이야기를 안 하고, 정책실장. 지금은 직제가 바뀌었는데 그때는 비서실장이 있고 정책실장이 있었어요. 그래서 이제 비서실장은 주로 정치, 정무적인 것 커버했고, 정책실장은 예산이나 어떤 정책 사안을 주로 다뤘는데. 그래서 정책실장하고 소통을 주로 많이 했죠. 기재부 장관하고.”

“그리고 각 부처가 이제 rough하게 처음에 짠 초기예산을 국무조정실 같은 데서 일단, 아, 아, 기재부의 예산 담당하는 사람이 1차관이 예산 담당하는 차관이에요. 1차관이든가, 아니면 예산실장이 보니까 각 부

처의 장관마다 이렇게 찾아다니면서 이제 OO부에서 올라온 예산 가지고 저희들이 이렇게, 이렇게, 짚습니다. 이를 그 예산실장이 와서 설명을 해 주더라고요. 모르겠어요. 나는 그 양반이 나하고는 또 이제 다른 인연으로 친분이 있기도 하고 이제 OO예산이라는 게 국민한테 주는 이 뭐라 그럴까 impact? 정권의 정체성을 구성하는 중요한 거잖아요. 아, 이 정부가 OO 쪽에 얼마나 마인드를 갖고, 애정을 가지고 의지를 가지고 예산을 쓰면서 하려고 하느냐. 이제 이런 거고 이게 정권의 정체성을 결정하는 데 굉장히 중요한 영향을 주기 때문에 그런지 그 예산실장이 모든 장관을 다 찾아다니면서 그렇게 하는 것 같지는 않아요. 약간 이제 약간 로비하고 좀 부탁하고 이러려고. 와서 미리 상의를 하더라고요. 이거는 복지부에서 이렇게 요구는 했었는데 이거는 도저히 가급적 되도록 반영을 하려고 그랬는데 안 된 거는 안 됐다고 양해를 구한다든지. 그 다음에 이거는 괜찮은 것 같아서 우리가 전부 다 반영을 한다든지. 이거를 나한테 꼭 다 일일이 설명하면서 양해 구할 것 구하고 뭐 이렇게 하더라고요.”

또한 그가 들고 있는 중요한 설득 작업의 하나는 대통령 주재 하의 워크숍에서의 설득 전략이었다. 장관들끼리 개별적으로 접촉하는 것은 한계가 있어서 부처 장관들이 모두 모이고 대통령이 주재하는 회의에서 늘어야 한 예산에 대해서 집중적으로 강하게 이야기하는 방식을 택하였다. 예산은 국가 전체의 정해진 크기를 나누는 일종의 ‘제로섬 게임’이기 때문에, 기획재정부 장관을 일대일로 만나서 약속을 받아낸다고 해도 다른 부처의 협조가 없이는 성사시키기 어려운 만큼 이 회의를 적극 활용하였다.

“장관끼리 개별적으로 컨택 하는 건 한계가 있더라고요 한계가 있고. 부처장관들이 전체 모인 대통령이 주재하는 성격의 회의가 있어요. 국무회의 말고도 워크숍 비슷한 게 한 두 차례 있었어요. 장차관 워크숍, 그 다음에 5월 말인가 매년 그게 있지 싶은데. 보면 기재부가 대충 이렇게 짜놓은 전체 부처 예산안을 가지고 하루 종일 워크숍을 해요. 그 때 이제 좀 예산 관련한 이야기를 할 수가 있는데. 예산편성과 관련한 정부부처 워크숍 거기서 몇 가지 좀 예산이 늘어나야 될 몇 개 사업에

67) “내가 있었을 때는 전체 정부의 약간 특성이랄까. 청와대 맨파워, 청와대 인적구성이 경제전문가 출신이 많았어요. 그래서 아무래도 OO 쪽 예산이 소수 의견인 그런 분위기여서 좀 힘들긴 했죠.”(M19 장관 포럼 강연 중)

대해서는 좀 강하게 이야기를 했었어요. 그래야지 이제 개별적으로 기재부 장관의 동의를 얻어낸다고 그래서 그게 그렇게 바로 반영이 되는 게 아니더라고요. 전체가 참여하고 대통령이 계신 자리에서 뭔가 제안을 하고 거기서 다른 장관들이 동의해 주는 장관들이 있고 그러면 분위기가 조금 그렇게 만들어지고. 그래서 이제 전체 다른 부처 장관들, 특히 대통령이 같이 참여하는 회의석상에서 제안을 하고 강하게 주장을 하는 그게 하나의 전략이고”

그는 장관들과 대통령이 참석하는 워크숍에서 자신이 추진하고자 하는 사업에 대해서 설명하고, 관련 사안에 대한 현장 방문 경험을 이야기하면서 눈물을 흘리는 **“읍소 전략”**을 하면서도, 정치인 경력이 있는 당시의 청와대 정책 실장에 대해서는 일종의 **“정치적 협박 전략”**을 구사하였다. 특히, 국회의원 대 장관으로 인연을 맺었던 기획재정부 장관과 달리 정책실장의 경우에는 캠프 때부터 인연이 있었던 관계였던 만큼 그 인연을 핑계로 조르다시피 부탁을 하기도 하였다고 한다. 이러한 이야기들은 장관의 정치적 경험이 예산과정에서의 설득의 성공 여부에 영향을 줄 수 있음으로 확인할 수 있는 부분이다.

“또 기재부와 정책실장하고 이야기를 꽤 자주 했었어요. 막 이제 읍소도 하고 막 사정도 하고 뭐 때로는 약간 협박도 하고 막 그런 식. 부분적으로는 조금 그런 전략이 효과를 보기도 했어요.”

“이제 제가 이걸 해결해야 되겠다는 의지를 강하게 갖게 됐는데요. 결국 이건 돈 문제거든요. 이 기준을 완화하면 거기에 상응하는 만큼 상당히 많은 재정이 투입되어야 하는 문제가 있으니까 결국 이거는 기재부하고 말하자면 쇼부를 봐야 되는 이런 문제인데 참 어렵더라고요. 이 기재부가요, 정부부처에서는 진짜 갑중의 갑, 슈퍼 갑이에요. 설사 대통령이 오케이 했다고 하더라도 이 기재부에서 온갖 명분을 만들어서 청와대에 이걸 곤란합니다. 라고 얘기를 하면 대통령도 어찌볼 재간이 없는 이 정도로 우리 기재부 예산 권한을 갖고 있는 부처는 진짜 슈퍼 갑의 지위에 있는데 그래서 제가 사실은 이 건 때문에 기재부 장관, 당시에 000 장관이 계셨는데 그 분 또 국회 할 때 제가 기획재정위원회에 상임위원으로 일하면서 조금 소통을 했었던 그런 관계에 있기 때문에 제가 사실은 개인적으로도 붙잡고 이 이야기를 했고요. 근데

뭐 도저히 안 먹히더라고요. 그런데 마침 해마다 5월이 되면 그 다음 해 예산을 책정하는 것과 관련된 워크숍이 열려요. 정부의 장관, 차관이 분들이 모두 대통령을 비롯한 모두 다 참여하는 1박 2일 내지는 하루 온종일 주말에...말하자면 난상토론을 통해서 기재부가 이렇게 열개를 짜오는 걸 가지고 장차관들이 다 모여서 그거에 대해서 난상토론을 하는 그런 자리인데 제가 2011년 5월에 제가 나가기 전에 이 문제는 어떻게든 부분적으로라도 해결을 해야겠다는 강력한 욕심이 있었기 때문에 그 워크숍 자리를 이용해서 제가 이제 발언 기회를 가질 때 바로 이 이야기를 한 거예요. 이 이야기를 하면서 제가 현장에 다녀본 이야기를 하는 과정에 내가 좀 감정적으로 북받쳐가지고 막 거의 울다시피 하면서 이 이야기를 한 거예요. 근데 이 눈물의 효과는 상당히 크긴 크더라고. 근데 눈물을 보이려고 해서 보인 게 아니고 이 이야기를 하면서 내가 현장을 방문했던 이 상황을 떠올리니까 나도 모르게 자연스럽게 그렇게 된 건데. 그런 일도 있었고. 다른 사람들이 약간 반대 의견도 있었지만 그 분위기가 좀 힘들잖아. 그런 부분이 있었고.”

“그 다음에 또 한 번은 청와대의 정책실장이 당시에는 있었어요. 그 당시 제가 있던 시스템이 청와대 비서실장은 정무 쪽 일을 주로 커버하고 정책실장은 정책 관련한 상황을 커버하는 요렇게 분리가 되어 있는데 지금은 없어졌더라고요. 정책 실장이 경제학자 출신이예요. 상당히 깐깐한 분이셨는데 지금은 이화여대 교수로 다시 돌아가셨는데. 그분하고 참 실갱이도 많이 하고. 때로는 협박도 하고. 협박은 어떤 식으로 했냐하면 하여튼 그분도 과거에 정치 출마한 경험도 있고 한 분이어서 이게 이번에 안 되면 다음 총선에 여당 무조건 힘들게 되어 있다 막 이런 식으로 말하자면 협박도 하고...”

“정책실장도 그러니까 그 인연이라는 게 캠프부터 있었던 거예요. 대선. 그런 인연인 사람이니까 내가 그런 인연이 없었으면 얘기하기 참 좀 그랬을 거예요. 근데 그런 인연이 원래 내각에 들어가기 전에 있었기 때문에 그냥 사적 인연 핑계로 그냥 막 좀 벽을 허문 다음에 그 거의 막 조르듯이 얘기를 해서, 졸랐다고 그러니까, 거의 협박하듯이 해 가지고 내가 원하던 걸, 다는 아니고 한 3분의 2 정도 얻어낸 그런 거죠.”

기획재정부 장관과 청와대 정책실장에 대한 설득에서는 “**친필 서신 전**

략”으로 접근하고 있다. 당시 기재부 장관을 지냈던 M16은 M19가 국회 기획재정위원회 재임 당시에 이미 인연이 있었으며, 언론에 보도된 바와 같이 M19는 기재부 장관에게 상임위 당시에 많이 도와줬으니 이제 도와주실 차례라고 뼈 있는 발언을 할 만큼⁶⁸⁾ 정치적 경험을 충분히 활용한 것으로 평가할 수 있다. 그러면서도 중요한 예산 결정 시기에 출장이 잦았을 때는 일명 “슈퍼 갑”인 기재부 장관에 대한 설득을 위하여 친필 쪽지를 써서 장관의 주머니에 넣었다거나, 출국 전 공항에서 또 서신을 써서 보좌관을 통해 청와대 정책실장에게 전달한 일화는 이미 많은 예산이 배분되어 있는 부처의 추가예산 확보가 얼마나 어려운지를 보여주는 부분이라고 볼 수 있다.

“예산이 거의 결정되어가는 그 시기쯤에 제가 어디 외국에 출장을 갈 일이 있었어요. 출장가기 바로 전날인가, 그날 오후에 출장을 가야하는데 그 날 아침에 열린 국무회의 석상에서 제가 막 편지를 썼어요. 국무회의가 진행되는 중에, 메모지에다가 기획재정부 장관한테 막 편지를 쓴 거예요. 정말 호소하는 편지를 써가지고 국무회의 끝나고 나갈 때 기재부 장관님 포켓에다 편지를 꽂아놓고 그다음에 비행장에 나가서 거기 공항에 나가서 의전실에 앉아서 청와대 정책실장한테는 정말 장문의 편지를 썼어요. A4 두 장에 걸쳐서. 장문의 편지를 써가지고 그거는 보좌관 통해서 정책실장한테 전달하도록. 이렇게 하고 했고요.”

iii. 예산 심의 과정의 전략

이후 국회로 넘어 간 이후에 나타난 전략적 접근은 **“예결위 소위원회 회의에 발언 남기기 전략”**이라고 볼 수 있다. 이러한 전략에 대한 소개는 소위 국회의원을 경험한 장관이 이야기해 줄 수 있는 국회가 굴러가는 방식을 잘 아는 장관이 소개해 줄 수 있는 내용일 것이다. 또 하나는 **“계수 조정소위 위원 공략 전략”**인데, 다른 어떤 의원들보다 실질적인 권한을 가진 이들에 대해서 공략을 하고 있다는 것을 확인할 수 있다.

68) 연합뉴스 2010-09-01일자 보도.

<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0004633433>

(검색일 2016. 12. 11)

“장관들은 정기 국회가 시작이 돼서 예산 심사가 시작이 되면 각, 나 같은 경우에는 이제 상임위 차원에서만 예산심사가 진행이 되는데 보통 며칠을 하나… 하루 정도 나가서 전체 회의하면 그게 OO위원회 중에 또 예결소위원회가 있어요, 소위원회. 법안소위원회가 있고 예결소위원회가 있는데, 소위원회로 넘겨요. 그럼 소위원회는 그 소위원회에 속해 있는 사람끼리만 이제 막 또 그 좀 밀도 있는 심사를 하지요. 전체회의는 약간 곁핥기 식 심사를 한다면, 그 때 회의록 이런 걸 다 가지고 소위로 가요. 소위 차원에서는 이제 장관이 출석하는 게 아니고 차관이 책임지고 이제 출석을 해서 각 실·국장, 뭐 예산 관련된 각 실·국장 다 나와 가지고 차관 주도하에 이제 그 소위원회, 소위원회가 또 한 7-8명 되겠구나. 그렇게 해 가지고 이제 밀도 있는 심사를 하지요. 그렇게 해 가지고 소위원회에서 딱 그 OO부에 예산이 딱 와꾸가 짜져 가지고 OO상임위 전체회의로 올라와요. 그러니까 전체회의에서 이제 또 소위원회에서 한 거 심사한 다음에 이제 전체 뚜드리고 그 내용이 전체 예산결산위원회로 올라가요. 그러면 그거를 가지고 예산결산 전체회의를 해요. 그럼 전체 장관 다 오고, 예산결산위원회 60명 다 나와서 또 전체회의를 일주일 정도 해요. 그러면 그 내용을 토대로 아까 얘기한 계수조정소위원회가 앉아 가지고 자기네들 끼리 이제 하는 거 예요. 다 정하는 거 예요. 뭐 얼마, 얼마, 다 정할 때, 그 때 그 때 필요한 그 해당 부처의 사람들, 이거는 우리 의견 좀 들어보자. 이러면 그 때 이제 그 부처에 그거 관련된 사람 불러다가 얘기 듣고 이러면서 그 이제 최종 결정이 되는 거지요.”

“그러면 그 때부터는 이제 사적인 좀 개인적인 채널이 그런 게 움직여서 그 때는 예결위원회의 위원들한테 “요 예산 저 정말 필요하고 이거는 제대로 이해가 안 되어서 그런지 모르겠는데 이거는 이차 저장해서 필요하다”고 막 이제 이렇게 좀 설득을 하고. 근데 그게 예결위원이라고 해도 계수조정 소위원이 아니면 그렇게 힘이 없기 때문에 어떤 전략을 취하냐면 일단, 그 전체회의, 예산결산위원회 전체회의에 발언을 해 가지고 그 기록을 남겨요. 그 해당 항목과 관련된 발언을 하도록. 그럼 발언이 속기록에 남잖아요. 그럼 그 내용이 계수조정소위에 그대로 가기 때문에 그 발언을 토대로 또 그 이렇게 좀 더 뭐라 그럴까 이렇게 설득이나 이제 좀 로비를 할 수 있는 뭔가 끈을 하나 거기다가 만들어 놓는 거지요.”

“그게 이제 중간 단계에서 그런 작업을 해 놔야 그게 계수조정소위에 가서 실제 예산으로 반영 될 수, 그런 회의록에 그런 그 뭐라 그럴까 베이스가 없으면 계수조정소위에 있는 사람이 그냥 생짜로 그걸 예산을 더 추가하거나 그럴 수는 없거든요. 그러니까 그 예산결산위원회 전체회의에서 이 예산에 대해서 이런, 이런 발언이 있었는데 이거 한번 우리 검토해 봐야 되는 거 아니냐. 이렇게라도 만들어줘야지 이 계수조정소위에 아무것도 없이 백지 상태에서 덜렁 이걸 던져 놓을 수는 없어요. 그런 전략을 많이 써요.”

iv. 결과

예산확보 결과를 보면 첫째 취임 후 있었던 국회 통과 후 예산이 61,500,000,000원 증가한 것을 확인할 수 있다. 다만, 전년도 대비 증가율은 당시에 보건복지가족부에서 보건복지부로 개편되었기 때문에 계산할 수 없어서 제시하지 않았다. 또한 그 다음해의 정부제출 예산을 기준으로 5.4% 증가한 것으로 나타났다.

(7) G·H유형 M8·M12 장관의 사례

i) 상황 및 예산확보 동기

전문가 출신의 M8과 M12는 앞서 제시된 사례의 M22와 같은 동일한 부처였지만, 매우 다른 모습을 보인다. 같은 전문가 출신이며, 오히려 정권의 분위기로는 관련 부처의 업무가 오히려 더 적극적으로 이루어질 가능성이 있었지만, 기금을 사용해서 하는 사업 이외에 부처 예산을 통하여 사업을 할 생각은 하지 않았던 경우로 보인다. 이들의 예산과정에 대한 이야기를 들어보면, **“무관심 전략”** 혹은 관료들에 대한 **“적극적 위임 전략”** 형태를 보이고 있다.

이들은 각각 김대중·노무현 정부의 외교안보 분야 장관을 지냈으며, 각각 군인·연구직 전문가 출신이다. 이들이 재임한 부처의 예산은 전반적으로 규모면에서 작은 부처에 속하며, 그 외의 부처 권력 역시 약한 편으로 볼 수 있다. 하지만 진보 정권에 속한 정부의 특성 상 부처의 사업 자

체가 국정운영 순위에서 크게 떨어지는 편은 아니었다. MOO(임동원) 장관은 김대중 정부의 관련 부처 정책 라인의 주요 수장으로 평가받는다. ‘청와대 수석→장관→관련 기관의 장→다시 장관’으로 옮겨가면서 관련 정책을 사실상 책임진 것으로 볼 수 있다(행정부공무원노동조합, 2016: 468). M12는 국민의 정부에서 참여정부로 넘어갈 때 연임한 장관이었으며, 학자이지만 업무추진력이 강하여 ‘탱크’라는 별명을 얻었다는 평가를 받았다(행정부공무원노동조합, 2016: 468). 그의 연임에 대해서는 대부분의 언론에서 기존 정권의 정책기조가 유지된 것이라고 평가하였다(행정부공무원노동조합, 2016: 529).

먼저, M8의 경우에는 예산은 항상 부족했지만 이에 대해서 문제제기를 한 적이 없다고 하면서 “없으면 없는 대로 사는거다”라고 응답하였다. M12의 경우에는 연구직 전문가 출신의 장관으로 당시 OO부가 예산이 작다는 부분에 대해서 불만은 어느 정도 있었으나, 특별히 이를 개선할 유인은 갖지 못한 것으로 보인다. 예산편성 단계에서도 대체로 기획관리처장에게 위임하고 자신은 “정책” 자체에 집중했다고 회고하고 있다. 다만, 예산심의 과정에서 기재부 장관을 만난다거나, 국회 인맥을 동원하는 정도의 역할은 적극성은 상대적으로 떨어지지만 한 것으로 보인다. 앞선 M8의 사례는 무관심의 모습을 보여주는 사례이므로, 향후 편성 및 심의 과정에서의 구체적인 사례는 M12를 중심으로 소개하도록 한다.

“항상 부족했죠. 그러나 그거가지고 문제제기하고 이랬던 기억은 없는 거 같아요. (그럴 때 풀기 위해 방법을 간구한 적이 없느냐는 질문에) 그런 기억은 없어요. 없으면 없는대로 사는 거지 뭐”(M8)

“실제로 OO부가 뭐 그 힘이 있는 부서가 아니다 보니까 OO비서관한테 밥 먹자는 놈이 없어. 경제부처, 경제부서 쪽은 하여튼 뭐 점심, 저녁을 매일 그냥 밖에서 그 뭐 비싼 걸 먹는 것 같아. 한 번은 거기 있는 후배가 형 오늘 뭐 저녁에 약속 있어? 그래서 아니 뭐 없는데 집에 가야지 그랬더니. 아니 뭐 OO비서관은 밥 먹자는 사람도 없어 그래서 내가 농담, 농담이 아니라 진담 비슷하게 야, 나 밥 사겠다는 놈은 틀림없이 그 자금 출처를 조사해야 돼. 김일성한테 받은 돈일지도 모르는데 내가 왜 밥을 먹냐.”(M12)

ii) 예산 편성 과정의 전략

정부 내의 심의과정에서는 관료들에게 위임한 상태에서 예산부처에 넘어가고 나서는 “삭감되지 않도록” 인맥을 동원하였다고 한다(**삭감 회피전략**). 하지만 장관 차원에서 예산실을 찾아갔던 것은 아니고, 차관 시절의 경험을 이야기하고 있는데, 그 이전의 과정은 실무자들 간의 협의를 잘 하도록 하는 것이 중요하다고 강조하고 있다.

“결국은 이제 기존 사업 유지하는 방향으로 예산을…그러나 이제 계속 그렇게 zero-base에서 전면 재검토하고 예산 신청을 하니까 새로운 아이디어가 때로는 들어갈 수가 있죠. 근데 이제 그 새로운 아이디어를 국회하고 또 설전을 해야 되고 해서 예산철이 되면 제일 골치 아파요.” (M12)

“돈 문제는 이제 기획, 기획관리실장이 있으니까 예산문제는 기획관리처장한테 맡기고 나는 주로 그 정책 쪽, 그 쪽으로 주력을 했죠. 그러니까 뭐 농림부라든지 무슨 교통부라든지 이런 데는 큰 사업을 벌이잖아요. 정치적 의미까지 있는, 어느 지역에다 저 무슨 공사를 해 준다. 그게 정치적으로 굉장히 민감한 사안이거든. 계속 왜 경상도만 가냐, 왜 전라도에는 농업관련 그 지원만 들어 오냐는 말이다, 우리도 공업 지원 해 달라. 이, 이게 있기 때문에 장관이 예산을 굉장히 신경을 써야 돼요. 그 쪽은. 우리는 그럴 일은 없어요. 그리고 해 봐야 액수도 크지도 않고 그러니까. 그런 건 기획관리실장한테 맡기고 차관하고 기획관리실장이 결정해라 이려고. 와서 보고 하면 그래 넘기고…(M12)

“경제기획원에 넘기고, 재경부에 넘기고 그러고 거기서 덜 깎이게 좀 인맥 동원해 가지고 얘기하고, 왜냐하면 개들이 먼저 또 깎아 버리거든. 살릴 건 살리고.” (M12)

“필요하면 이제 예산실장도 찾아가야 돼. 그 내가 한번 나는 그 때는… 장관 때는 안 가고 차관 때 갔나? 예산실장을 찾아 갔더니 우선 시간이 잘 안 나와 가지고 몇 시부터 몇 시까지, 몇 시 몇 분부터 몇 시까지 잠깐 뭐 와서 한 십분 이내에 좀 말씀을 끝내고 가지죠. 해서 갔더니 장관급들이 짝 방 앞에 앉아 있더구만. 장관들이. 그만큼 예산실장이 세요. 그럴 때 한 번씩 가는데 그러기 전에 이제 실무자들끼리 좀 잘 협조하도록 하고.” (M12)

iii) 예산 심의 과정의 전략

M12의 국회에서의 예산 심의 과정에 대해서는 다른 장관들에 비해서는 크게 신경을 쓰지 않은 것으로 보인다. 사업비보다는 관리비나 기관운영비가 많이 차지하기 때문에 삭감된다고 해도 크게 개의치 않는 모습을 보이고 있으며, 예산심의에서 나타나는 정치적 과정 자체를 부정적으로 보는 시각을 강하게 보여주고 있다. 이러한 태도는 “시비를 건다”거나, “고약한”, “재미없는” 등의 단어를 사용하는 것을 보면 알 수 있다. 사업비의 비중이 큰 부처의 경우에는 장관들이 그런 부분에도 신경을 쓰지만 자신은 이러한 예산 심의의 정치적 과정에서 큰 역할을 하기 보다는 “정책”에 신경을 썼다고 주장한다. 또 하나의 특성은 국회가 예산 심의를 하는 것에 대한 부정적 시각이다. 앞선 M8이 예산에 대해서 무관심해서 알아서 하도록 위임한 것과 달리, 정치적 과정 자체를 부정적으로 보는 연구직 출신의 전문가 장관들이 일반적으로 보일 수 있는 태도를 보인다고 볼 수 있다.⁶⁹⁾

“예산실을 통과하고 나면은 또 국회에도 또 예결위에 소위원회 뭐 간사를, 감사 누구 아는 사람 찾아봐라. 뭐 그런 짓을 하게 되죠… 그러니까 뭐 돈이 사업을, 사업비 문젠데요. 인건비는 뭐 그건 경직비용이니까 그건, 그거 가지고 우리 인건비 더 달라고 할 수는 없는 거고, 사업비예요. 관리비도 뭐 그거 사실은 뭐 관리비라는 게 이제 기관운영비 뭐 이런 거잖아. 그건 뭐 동그라미가 한 개가 떨어져 나간다면 몰라도 전체 신청액의 그냥 뭐 한 10억 정도 신청을 했는데 8-9억으로 깎였다…아유, 그럼 뭐 만 원짜리 먹을 거 그냥 팔천 원짜리 김치찌개 먹으면 되는 거지. 그런 식으로 가니까 우리 별 거 안 하는데… 덩어리가 큰 데는 장관이 그런 것도 신경을 쓸 거예요.”(M12)

“그리고 또 국회로 넘어가면 국회도 또 인맥 동원 해 가지고 국회 또 국회의원, 보좌관하고 누구하고 잘 아는지, 유력한 내지는 고약한, 아주 시비 많이 거는 그런 사람하고 직접 또 국회의원하고 통하는 사람

69) 이러한 태도는 M22의 경우와 매우 차이가 나는 경우이다. 같은 부처이며, 오히려 부처 사업에 대한 정권의 분위기는 더 옹호적이었음에도 불구하고, 부처 예산을 통한 사업을 기획하거나 개선하는 데는 크게 관심을 기울이지 않은 것이다.

없느냐. 없으면 이제 그때는 그런 것도 저런 것도 없으면 장관이 직접 그냥 정면 돌파 하는 식으로 찾아가서 이것 좀 시비 걸지 마시오. 이건 꼭 해야 됩니다. 이런 식으로 하죠. 그러니까 그건 재미없는 일이야. 정책을 가지고 고민을 해야지.”(M12)

“전문성도 없는 국회가, 예산실은 그나마 예산편성과 관련된 소위 정부재원의 투자순위, 우선순위를 결정하는 데서는 나름대로 뭐 실력이 있는 사람들입니다. 그것만 하니까. 근데 국회는 사실 전문성이 아무것도 없거든. 그중에 뭐 그런 일을 해 봤던 공무원 출신이 뭐 서기관이나 부이사관 찍어서 나가가지고 국회의원 되어서 들어와 가지고 와서 거기 가서 앉아 있는 사람들이 있어요. 예를 들면 최경환 같은 사람이, 여긴 공무원 했거든, 근데 정치판에서 놀다보면 전문성은 없어진다고 봐야 되는 거고, 감각이 좀 남아 있을 뿐이지. 그런데 그 국회가 또 예산을 가지고 뭐 결정을 할 때 보면 실제로 정부가 해야 될 사업들을 다 빼버리고 깎아버리고 총액을 깎고 그 돈을 떼 가지고 자기들 지역사업에다 집어넣는단 말이야. 근데 정부에서 고정적으로 해야 될 일들을 갖다가 전부 다 깎아 가지고 모아서 다른 데다 넘겨가지고… 가령 지역사업, 자기들 선심성… 이런데다가 돈을 몰아넣고, 총액은 같아요. 응? 그래가지고 자기들이 하나씩 찢어 가져간다고. 뭐 간사가 가져가고, 위원장이 가져가고, 야당 간사는 얼마, 여당 간사는 얼마, 거기에 무슨 뭐 계수조정위원회위원장은 얼마, 이런 식으로 갈라 먹는 이거는”(M12)

실제 M8과 M12의 예산의 확보 정도를 살펴보면 다음과 같다. 먼저, M8은 예산에 무관심하고 특별한 전략은 없었지만, 재임 기간의 예산을 보면 179.4%(정부제출 예산기준)와 176.9%(국회 확정 예산 기준)의 현격한 예산 증가를 보이고 있다. 이는 예산에 무관심했지만, 김대중 정부가 가지고 있었던 정책기조에서 이전 정권과 크게 이념적 차이를 보이는 정책이라는 점에서 이전에 소극적이었던 정책을 적극적인 사업으로 펼쳐나가면서 나타난 현상일 가능성도 배제하기 어렵다.

반면, M12가 재임한 시기에는 전년도 대비해서 재임했던 기간(2년 5개월) 동안 첫 해와 두 번째 해를 기준으로 각각 -34%, 8.2%(정부제출 예산 기준), -32.7%, -27.1%(국회 확정 예산 기준)이었으며, 국회 심의 과정을 통해서 삭감된 액수도 각각 100,000,000원, 129,000,000,000원이었다.

이는 장관의 예산과정에 대한 회의적 태도와 함께, 그 전 장관이 늘려놓은 예산을 현상유지도 못한 결과로 볼 수 있다.

3) 소결

이상의 유형별 사례들을 전반적으로 살펴보면 <표 46>과 같이 정리하여 볼 수 있다. 본 연구에서 제시된 사례의 분석 결과는 이론적 논의에서 학자들이 제시한 전략들과 비슷한 내용을 찾아볼 수 있었지만(예: 위원회의 활용, 예산에 대한 내용적 뒷받침 확보 등), 장관의 지위와 한국적 맥락에서 나타나는 보다 구체적이고 특징적인 전략(예: 관료 출신 장관의 인력 배치, 자원배분회의에서의 대통령 설득 등)을 확인할 수 있다. 각 사례별 분석을 바탕으로 하여 연구문제 2에 대한 가설의 지지 여부를 살펴보면 다음과 같은 논의가 가능할 것이다.

먼저 예산확보의 동기가 있는지 없는지에 따라서 장관들의 전략은 적극적 전략과 소극적 전략으로 나누어진다는 것을 확인할 수 있다. 같은 부처의 경우라고 하더라도 예산확보의 동기가 있는 경우에는 예산편성과정에서나 심의 과정에서 적극적인 전략을 활용하는 전략(예: 브레인스토밍, 계층별 담당 설득, 대통령의 간접적 지원 유도 등)을 보여주는 반면, 그렇지 않은 경우에는 무관심한 경향을 보인다는 것을 확인할 수 있다.

또한 장관의 경력에 따라서도 전략이 달라지는데, 대체로 정치적 경력이 풍부한 장관의 경우에는 상대적으로 국회의 심의과정에, 관료적 경력이 풍부한 장관의 경우에는 정부 내부의 편성이나 심의 과정에 대한 전략을 차별적으로 보여주고 있다. 따라서 가설 3은 본 사례연구들을 통하여 지지되는 것으로 확인할 수 있다.

<표 46> 사례별 분석 결과

구분	부처 유형	전직	대통령과의 거리	경력	동기	전략			결과
						편성	정부 내 심의	국회심의	
A	경제/사회문화	관료	가까움	▶ 인수위 ▶ 국회의원	사업부처 장관 재임 시에는 예산 확보 동기 강함	▶ 적절한 인력배치	▶ 예산실 적극 설득 ▶ 대통령에 대한 강력한 설득 ▶ 재경부 장관 경험 활용	▶ 대국회 전략 : 태도 바꾸기 전략	<사업부처 재임 기준> ▶ 5.2%(정부제출 예산 기준) ▶ 4.1%(국회확정 예산 기준) ▶ 국회통과시 301,800,000,000원 삭감
B	법질서/행정	정치인	가까움	▶ 캠프 및 인수위 ▶ 청와대	추진하려는 사업이 있어서 예산 확보하려고 함	▶ 실무진 작성 후 실무진에 설명 요구	▶ 실무자들의 요청 있을 경우 지원하는 해결사 전략 ▶ 필요한 만큼 요청하면 책임지고 확보	▶ 상임위·예결위 설득 전략: 자세낮추기	재임한 각 3개년 동안 ▶ 10.7%, 9.0%, 6.1%(정부제출 예산기준)/ 8.3%, 9.0%, 6.5%(국회확정 예산 기준) 증가 ▶ 국회통과시 97,400,000,000원, 54,000,000,000원, 30,500,000,000원 삭감

C	사회 문화	전문 가	가까움	▶ 청와대	부처 관련 예산 상승세에 더불어 확보하려고 함	▶ 무관심	▶ 기획예산처 와의 기존 관 계 이용	▶ 정책위의장 과 예결위 위 원 공략 대상 설득	▶ 3.8%(정부제출 예 산), 4.4%(국회확정 예산) ▶ 국회통과시55,000,0 00,000원 증액
D	외교 안보	전문 가	가까움	▶ 인수위위 원	신규 사업을 위 한 예산 확보 동 기	▶ 브레인 스토밍을 통한 철 저한 준 비	▶ 대통령 앞 성공적 발표로 간접적 지원 유도 ▶ 계층별 담당 설득	▶ 신경 안 씀	첫해, 두 번째 해 각 각 ▶ 10.7%, -7.7%(정부 제출 예산 기준) /10.2%, -.7.7%(국회 확정예산 기준) 증가 ▶ 국 회 통 과 시 1,200,000,000원, 1000,000,000 삭감
E	사회 문화	관료	먼 편	▶ 부처 출 신	핵심 사업 예산 확보	▶ 이원적 접근	▶ 계층별 담당 설득 ▶ 중복 설득	▶ 정치예산의 블랭크화 ▶ 국회의 예산 증액에 대한 동의권 ▶ 필요최선 (necessary best)전략 ▶ 여당의원이 야당의원 설득	첫해, 두 번째 해 각 각 ▶ 40.4%/ , 5.6%(정부 제출 예산 기준) 증가 ▶ 19.7%, 1.8%(국회 확정 예산 기준) 증가 ▶ 292,000,000,000, 53,950,000,000원 증 가

								하게 하는(以與 制野) 전략	
F	사회 문화	정치 인	중간	▶ 국회기획 재정위 위 원 ▶ 캠프 및 인 수 위 위 원	이미 증가한 상 태였지만 핵심 사업을 위한 예 산 확보 필요성 있었음	▶ 실무자 위임	▶ 실무 협의 결렬시 구원투 수 전략 ▶ 읍소 전략 ▶ 정치적 협박 전략 ▶ 친필 서신 전략	▶ 예결위 소위 회의에 발언 기록 남기기 ▶ 계수조정소 위원회 공략	첫해, 두 번째 해 각 각 ▶ 국회 통과 시 61,500,000,000 증액 ▶ 정부제출 예산 5.4% 증가
G	외교 안보	군인	가까운 편	▶ 청와대 수석	정권의 우선순위 에 해당하는 정 책영역을 담당	▶ 무관심			▶ 179.4%(정부제출 예산기준) 증가 ▶ 176.9%(국회 확정 예산 기준) 증가
H	외교 안보	전문 가	먼 편		예산확보 동기 없음	▶ 위임	▶ 무관심 ▶ 인맥 동원 ▶ 삭감회피전략	▶ 무관심 ▶ 국회에 대한 회의론	첫해, 두 번째 해 각 각 -34%, 8.2%(정부 제출 예산 기준)/ -32.7%, -27.1%(국 회 확정 예산 기준) 100,000,000원 , 129,000,000,000원 씩 삭감

2. 장관의 역할 분석: 누구의 대리인인가?

1) 분석개요

이론적 배경과 선행연구 검토에서 도출된 장관의 역할에 대한 논쟁적 이슈는 과연 장관이 임명권자인 대통령의 대리인으로서 관료제 최상위에서 이들을 통제하기 위한 존재인가 아니면 관료제의 정점에서 이들의 입장을 대변하는가에 대한 것이었다. 제도의 설계 원리에서는 당연히 관료제를 통제하기 위한 민주적 정당성이 높은 대통령을 대신해 부처를 관리하는 것이 맞지만, 현실에서는 장관들이 가지는 선호체계에 따라서 다른 행동을 할 가능성이 있다. 이러한 장관들의 선호체계에 대한 가정은 아래와 같이 정리해 볼 수 있다. 가정 1은 관료 출신들의 경우에는 부처예산이 대통령 우선순위 사업예산보다 선호한다는 것이다. 즉, 관료 출신 장관들은 관료제의 정점에서 부처와 자신의 이익을 위해서 부처예산을 늘리는 것을 선호한다는 것이다. 가정 2는 정치인 출신들의 경우인데 이들은 대통령과 정치적 운명을 같이 하는 경우가 많으므로 대통령 우선순위 사업예산을 우선하는 것을 선호할 수 있다. 가정 3은 전문가 출신의 경우인데 이들의 경우에는 정책에 대한 전문성을 바탕으로 하여 대통령의 국정운영의 전반적인 상황을 생각하고 대통령 우선순위 사업의 예산을 선호할 가능성이 있다. 하지만 이들의 경우에는 대통령과 정치적 운명을 같이할 가능성이 정치인 출신에 비해서 작기 때문에 무차별할 가능성도 있다.

- A1) 관료출신 : 부처예산 > 대통령 우선순위 사업예산
A2) 정치인 출신 : 부처예산 < 대통령 우선순위 사업예산
A3) 전문가 출신 : 부처예산 ≤ 대통령 우선순위 사업예산
(A>B이면 A가 B보다 선호된다. A≥B이면 A가 B보다 선호되거나 무차별하다. A~B이면 A와 B가 무차별하다)

이렇게 논리적으로 살펴보면 이상과 같은 세 가지 가정이 도출되지만, 주인대리인 문제로 접근하게 되면 다른 양상이 나타날 가능성이 얼마든지 있다. 설령 정치인이나 전문가 출신의 장관이 임명된다고 하더라도 자신이 원하는 좀 더 높은 정치적 야망 때문에 대통령의 의지와 상관없이 관

료들의 인기를 얻으려한다거나 국민들의 인기를 얻기 위한 언론 노출 등에 노력을 할지도 모른다(Hahm et al., 2014: 211). 또한 이와 반대로 대리인인 장관이 충실하게 대통령의 정책의지를 반영하여 행동하려고 한다고 해도 이번에는 관료들과의 사이에 주인대리인 문제가 발생한다. 관료들은 외부인인 장관은 뜨내기처럼 금방 왔다 갈 존재(in and outer)라고 생각하고 자기들이 원하는 방향으로 일을 하거나, 장관을 쓸데없는 일정으로 내돌리는 전략을 구사할 가능성도 있다. 이러한 현상들은 모두 주인과 대리인 사이에 서로 간 목표가 상충할 때 발생하는 것이다. 따라서 장관이 대통령과 같은 운명공동체라고 생각하고 부처 관리를 잘 하려고 하는 목표의 방향이 같을 때는 크게 문제가 되지 않는다.

그렇다면 관료출신 장관들은 어떨까? 관료출신 장관들은 대체로 조직 내부관리에 밝은 사람들이다. 따라서 자신들이 어떻게 하면 관료들이 좋아할지 잘 알고 있으며, 어떻게 하면 일이 잘되게 하는지도 잘 안다. 대통령이 지시하더라도 자신의 정책적 소신에 맞지 않는다면 적극적이건 소극적이건 간에 나름의 저항을 할 수도 있다. 하지만 대통령이 자기 부처의 일에 힘을 실어준다면 조직도 팽창하고 예산도 확보될 수 있는 기회가 되기 때문에 대통령의 의지를 충분히 따를 가능성도 있는 것이다.

여기서는 Waterman & Meier (1998)의 연구에서 주인대리인 문제가 발생하는 것이 주인과 대리인 사이의 목표가 상충될 때 그리고 대리인이 주인에 비해서 정보를 많이 가질 때 나타난다는 것을 반영하여 아래와 같이 분석하였다.

<표 47> 장관의 전직에 따른 주인-대리인 관계의 유형

대리인	대통령		관료집단	
	목표일치	목표상충	목표일치	목표상충
관료	협력자	대립	협력자/포획	통제자
정치인	충실한 대리인	다른 생각	포획	대립
전문가	충실한 대리인	다른 생각/대립	포획	대립

대통령과의 관계에서 관료출신 장관은 주인인 대통령에 비해서 부처관리에 대한 정보가 많다고 본다면, 목표가 상충될 때는 장관이 대통령에게 대립각을 세울 수 있다. 반면, 정보가 많다고 하더라도 대통령의 정책목표

에 동의하고, 정부가 잘 돌아가는 것이 본인의 관료생활의 정점인 장관직에서의 보람과도 연결된다고 본다면 협력자로서의 역할을 할 수도 있다. 정치인의 경우에는 대통령과 운명을 같이 했다고 생각하면 충실한 대리인으로서의 역할을 할 것이지만, 목표가 상충된 경우에는 부처에 대한 정보 자체가 정치인이 대통령에 비해서 상대적으로 많기가 어렵기 때문에 대립이라는 형태로 나타나지는 않을 가능성이 높다. 따라서 정치인이 자신의 정치적 목적을 위해 대통령의 국정운영 목표를 따르지 않는다고 할 때 주로 나타나는 행태는 자기만의 정치적 행보를 하는 식의 다른 생각과 엉뚱한 행동으로 나타날 가능성이 있다. 이러한 상황은 전문가의 경우도 비슷한데, 다만 전문가의 경우에는 정책 분야에 대해서 적합한 전문성을 가진 장관이라면 대통령보다 더 많은 정보를 가질 가능성이 있어서 때로는 대통령의 정책기조에 반하는 대립각을 보일 가능성도 생각해 볼 수 있다.

이론과 선행연구를 통해 도출해 볼 수 있는 가능한 유형의 분류는 위의 표와 같지만, 실제 어떤 유형이 나타날지는 장관들이 예산을 판단하는 기준에 대해서 이야기한 질적 자료를 통하여 검증해 보아야 할 것이다.

다음으로 관료와의 관계에서는 이론적으로 어떤 행동양상이 나타날 수 있을까? 관료 출신 장관의 경우에는 장관과 관료집단의 목표가 조직의 안정이나 확대 등으로 같다면 서로 협력관계가 나타날 것이다. 이럴 경우 장관은 조직의 이해를 중심으로 인력이나 예산을 확보하는데 최선의 노력을 다하게 된다. 하지만 관료가 대통령의 국정운영기조에 맞추어서 자기조직을 관리해야 한다고 느끼고 채신이나 개혁 의지가 있다면 다른 양상이 나타날 수 있다. 이럴 경우에는 관료집단과 장관의 목표가 상충될 경우일 수 있는데, 이때 장관이 관료집단에 비해서 정보를 덜 가질 가능성이 적기 때문에 장관은 관료집단을 통제하는 통제자로서의 역할을 하게 될 수 있다. 반면, 정치인의 경우에는 관료집단에 비해서 부처의 정책이나 행정에 대한 정보가 상대적으로 작다. 따라서 서로 간의 목표가 일치된다면, 관료집단에 의해서 장관이 포획 될 가능성도 있다(이선우·박정훈, 2000: 214).

이론과 선행연구를 통해 도출해 볼 수 있는 가능한 유형의 분류는 위의 표와 같지만, 실제 어떤 유형이 나타날지는 장관들이 예산을 판단하는 기준에 대해서 이야기한 질적 자료를 통하여 검증해 보아야 할 것이다.

2) 분석의 결과

질적 자료에서 나타난 예산의 기준에 대한 입장은 “대통령의 협력자” 내지는 “충실한 대리인”으로서의 유형이 다수를 차지하였다. 이러한 현상은 관료 출신 장관의 경우에도 크게 다르지 않았으며, 대통령의 정책의지를 수용하는 방향으로 예산이 설정되어야 한다고 이야기하고 있다.

아래 질적 자료에서 볼 수 있는 바와 같이, 외부에서 들어온 장관의 경우에는 대체로 대통령의 정책의지를 구현해 줄 수 있는 사람이 되는 경우가 많기 때문에 예산 배정의 평가에서 “대통령”을 주요 요소로 삼는 경우를 찾을 수 있었다(M10, M20). 또한 자원배분회의에서의 대통령의 역할에 대한 언급(M10) 등에 대한 이야기 등을 살펴볼 수 있다. 정치인 출신인 M19의 경우에는 정치인들이 가지는 장관이 궁극적인 목표가 아닌 스쳐가는 자리로 생각하는 대표적인 예였다. 그러나 짧은 시간에 재임해야 하는 상황이라는 했지만, 대통령의 정책의제와 관련하여 본인이 해야 한다고 생각하는 정책에 대해서는 확고하게 해야 한다는 욕심을 가지고 들어갔다고 이야기하고 있다. 또한 이를 수행하기 위한 예산을 확보하기 위해서도 자신이 할 수 있는 가능한 여러 방법을 동원하였다. 이 부분에 대해서는 다음의 예산에 대한 태도와 전략 부분에서 자세히 다루도록 할 것이다.

이론적인 논쟁이 되는 장관의 출신배경에 따라서 대통령에 대한 태도나 조직의 이익을 위해 행동할 것이라는 대립적인 가설 중에서 장관들의 이야기를 통하여 알 수 있는 태도는 대체로 대통령의 정책의지를 구현하는 대리인으로서의 모습을 확인할 수 있었다. 정치인 출신인 M24의 경우에는 부처 예산을 요구하는 것은 당연하지만 필요한 만큼이지 무리하게 요구할 필요는 없다는 것을 실무자들에게 지속적으로 강조했다고 한다. 다만 과거에 대한 회고적 성격으로 나오는 이야기 중에서 예산부처의 관료나 장관이 대통령의 의지에도 불구하고, 자신들이 옳다고 생각하는 방향을 갈 만큼 자신들의 목소리를 내었다는 것은 여러 인터뷰에서 확인할 수 있었으며, 이들에 대해서 “국고의 파수꾼”이라는 표현(M17)도 하고 있다.

하지만 이러한 결과를 해석하는 데는 주의를 요하는 바, 본 연구에서 수집된 정보가 대통령과 장관들 사이에 정책적 지향점이 다른 경우를 포

합하지 못해서 그런 것일 수도 있다.⁷⁰⁾ 현 정부 들어서 기초연금을 둘러싼 갈등으로 사퇴한 진영 보건복지부 장관의 사례⁷¹⁾와 같이 실제 대통령과의 대립각을 세우는 경우에는 장관직을 그만두는 식의 탈출(exit)이라는 선택을 하게 되기 때문에 반영되지 않았을 가능성도 배제하기 어렵기 때문이다.

“큰 대통령 공약사항 관해서는...그거는 해야 됩니다. 왜냐하면 예산은요 세금을... 세금은 아껴 써야 되는데 또 대통령 공약은 지켜져야 되는 거 아니겠어요?” (관료 출신 M8)

“예산은 기본적으로 대통령의 국가 비전과 전략의 수단”이며, “결국 대통령의 정책 의지 내지 대통령의 철학은 예산으로 반영이 되는 것이지” (관료 출신 M9)

“예산에서 가장 중요한 것은 통치권자의 의지예요.”(관료 출신 정치인 M10)

“조금씩 전년보다 이렇게 해서 큰 불만 없고 마찰 없이 진행이 대개 되었어요. 명분도 우리가 대통령께서도 강조하고 있는 것과 맞고” (전문가 출신 M13)

“국회라는 벽 이전에 행정부 내의 공감대가 이루어져야 되거든요, 공감대를 이루는 대통령의 결단이 절대 필요해요” (관료 출신 M15)

“예산은 이렇게 해요. 대통령 업무 보고가 있습니다. 업무보고 할 때 대통령한테 내년에는 우리가 뭐를 중심으로 하겠습니까. 얘기를 해요, 쪽...그게 예산이야 결국은. 대통령이 듣고 아, 좋다. 그렇게 해라. 특히 뭐는 더 해야겠습니까. 아, 그렇게 해라. 그게 힘이지. 대통령이 미는 거죠, 그게. 그래서 업무보고에서 대통령의 지지. 더하기 지시. 이런 것들이 굉장히 힘이 되죠. 그게 힘이 되고” (전문가 출신 M19)

“제가 하고자 하는 사업을 대통령이 우선순위에서 그 뒤로 미룬 적은 단 한 번도 없습니다. 다 지지하고 힘을 실어 준 차원이고. 말하자면 그것은 그냥 자

70) 물론 현실적으로 대통령제에서 대통령이 임명하는 장관은 대체로 대통령과 뜻을 같이 하는 경우가 많은 것이 현실일 것이다.

71) 머니투데이. “진영 복지부 장관 결국 사퇴 '책임 통감'”(2013. 9. 27일자 보도)
<http://www.mt.co.kr/view/mtview.php?type=1&no=2013092711595666765&outlink=1>(접속일 2016. 10. 28)

연스럽게 이루어지는 것이 아니라 중요하게 생각하는 국정 방향에 대해서 대통령에게 보고하고 대통령에게 이해를 할 수 있게끔 노력한 결과라고 저는 생각합니다. 그런 노력을 주무 장관이 먼저 하지 않고 대통령이 어떻게 알겠습니까. 즉, 대통령의 지지를 받지 못해서 못했다고 하는 것은 뒤집어서 생각을 하면 주무 장관이 대통령에게 제 때 설명하고 공부 안 시켰다는 거라고 저는 생각하지요.”(관료 출신 M21)

“우리는 항상 얘기했던 게 무리하게 짤 필요 없다, 필요한 만큼만 짜라. 처음에는 이만큼 짜야 아껴두고 해서 내가 책임질 테니까 걱정하지 말고 필요한 만큼 짜라. 다른 데도 먹고 살아야지. 잔뜩 갖다 쓸 데도 없으면 어떻게 하나.”(정치인 출신 M24)

3. 소결

이상에서는 예산에 대한 동기와 이들의 경험에 따른 장관의 예산과정에서의 역할과 전략 등을 살펴보았다. 분석한 결과 장관들의 예산에 대한 동기, 이들이 어떤 경험을 하고 대통령과의 관계가 어떠한가에 따라서 이들이 예산과정에서 어디에 강조점을 두고 진행하는지, 어떤 전략을 구사하는지가 달라진다는 것을 확인하였다. 또한 장관들이 임명자인 대통령의 대리인으로 행동하는지 여부에 대해서는 이론적 배경에서 도출한 조건들에 따라서 예측해볼 수 있는 유형을 살펴보았다. 본 연구에서 분석한 질적 자료에서 이야기해주는 결과는 전반적으로 “대통령의 협력자” 내지는 “충실한 대리인”과 어느 정도 일치하는 태도를 보였다.

본 연구의 질적 연구 결과는 사례연구와 탐색적인 유형화인 만큼 도출되는 결론에 대해서는 엄격하게 해석할 필요가 있을 것이다. 특히, 장관이 전직에 크게 상관없이 대체로 대통령에 대한 충실한 대리인 역할을 하고 있다는 점에 대해서는 여러 각도의 해석이 필요하며, 추가적인 연구대상 확보 등으로 보완 또는 수정될 필요성도 제기될 수 있을 것이다. 그렇다고 하더라도 확인할 수 있는 부분은 장관들이 부처의 예산 확보를 매우 중요하게 생각한다는 점과 이를 위해서 노력한다는 것이었다. 이러한 결론은 본 연구의 진행에 상당한 의미를 지니는데, 그 이유는 장관이 예산에 관심이 없다거나 확보를 위해서 노력하지 않는다면 양적 자료를 위한 추가적 분석의 전제조건이 성립되기 어렵기 때문이다.

제6장 결론

제1절 결과의 정리

본 연구에서는 대통령과 관료제 사이에 위치한 장관이 정치와 행정의 중간 영역에 있는 예산과정에서 어떠한 영향과 역할을 하는가에 대하여 살펴보았다. 이를 위해서 이론적 배경과 선행연구를 검토한 후 장관 연구와 예산과정에 대한 연구에서 장관에 초점을 맞춘 연구를 찾아보기 어렵다는 점을 발견하였다. 정책을 수행하기 위한 전제조건으로서 예산을 확보하는 것은 장관의 중요한 관리 영역의 하나이며⁷²⁾, 또한 예산과정에서 의미 있는 행위자로서 활동을 하고 있다. 본 연구는 이 둘을 연결하기 위하여 연구문제를 제기하고 이를 해결하기 위하여 양적연구와 질적 연구의 통합방법론을 사용하였다.

먼저, 양적 분석에서는 부처의 예산의 변동을 보여주는 종속변수별로 패널모형을 구성하고 장관의 전직과 경험을 중심으로 한 변수와의 관계를 살펴보았는데, 정부 내부 과정에서는 관료가 유리하고, 대 국회 과정인 국회 심의과정에서는 정치인이 유리할 것이라고 보았다. 하지만 일부 결과는 이를 지지했지만 그렇지 못한 경우도 있었다. 또한 장관의 경험에 따라서 관료적 경험·정치적 경험·전문적 경험에 대한 변수에 대해서는 경제 부처에 근무한 경험이 있는 경우가 유의미한 영향을 미치는 경우가 있었으며, 정치적 경험에서는 대선 캠프나 인수위의 참여 여부는 영향을 미치는 경우가 있었으나 대체로는 유의미한 변수가 많이 도출되지는 않았다. 또한 전문가 출신 중에서 해당 부처의 정책과 관련성 있는 경험을 한 전문적 경험이 있는 장관들의 경우에는 예산확보에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 다만, 예산국회의 지정연설을 내용분석하여 구성한 대통령의 정책의지를 변수는 통제변수로 포함하였음에도 유의미한 영향을 보여주는 결과가 많이 도출되었다.

이러한 양적 분석결과들을 통하여 일부 장관의 전직과 경험이 부처의

72) 물론, 예산 없이 수행할 수 있는 정책도 있다. 하지만 인력이 들어가는 일이라고 하더라도 그 인력에 대한 인건비는 곧 예산이 된다는 점에서 새로운 일을 하려고 하거나 기존의 일을 확대하는 적극적 정책이나 행정을 펼치기 위해서는 반드시 예산이 수반될 가능성이 높다는 점은 사실이다.

예산확보에 영향을 미친다는 증거들을 발견하기는 하였으나, 자료 상의 한계로 인하여 평균적인 경향을 보여주는 정도였다는 점에서 한계가 있었다. 또한 이러한 양적 분석은 장관들이 기존의 선행연구에서 관료 내지 관료제의 행태라고 통칭되는 일종의 예산을 극대화하려는 의도를 가지고 있음을 전제로 하고 진행된 것인데, 이 부분 역시 장관이라는 위치가 가지는 특수성으로 인하여 반드시 그렇지 않을 가능성도 배제하기 어렵다는 점을 확인할 수 있었다.

따라서 이를 보완하기 위하여 본 연구에서는 보다 구체적으로 장관들의 예산에 대한 동기와 이들의 전략을 살펴보고자 하였다. 이를 위하여 장관의 전직과 경험을 조합하고, 장관들의 예산에 대한 동기와 대통령과의 관계를 조합하여 몇 가지 유형의 장관을 유형화하여 이를 대표할 만한 사례를 예산과정을 중심으로 살펴보았다. 또한 과연 장관들이 부처의 이익을 대변하는 대리인으로서 역할을 하는지(이럴 경우 대체로 부처 관료들의 입장처럼 예산 극대화를 추구할 가능성이 높아지게 된다), 그렇지 않고 국정 전반을 고려하는 태도를 보일지도 살펴보았다. 이러한 질적 연구를 위해서는 역대 장관들에 대한 심층인터뷰와 강연의 대담, 언론보도 등의 자료를 활용하여 분석하였다. 사례분석에서는 장관들이 예산에 대해 가지는 동기는 대체로 예산을 확보하려는 태도를 보였지만 그렇지 않은 경우도 있다는 것을 확인할 수 있었다. 그렇지 않은 태도를 가진 경우는 부처의 사업예산이 크지 않아서 신경 쓸 필요가 없거나, 해당 부처의 업무가 정권의 성격과 맞물려서 어느 정도 지지를 받는 경우(대통령의 지지 일수도 있음)에 일부 나타났다. 또한 이들은 특별히 예산과정에서 신경을 쓰지 않았는데, 이러한 태도의 기저에는 국회 심의과정에서의 정치성에 대한 일종의 ‘회의감’ 때문인 것으로 이야기하고 있다.

부처 예산에 대해서 신경을 쓰는 장관이라고 하더라도 이들이 보이는 행태와 전략은 다르게 나타났는데, 관료 출신 장관은 상대적으로 예산편성이나 정부 내부의 심의과정(예: 재원배분회의나 기획재정부에 대한 설득)에 치중을 하는 반면, 정치인 출신들은 편성은 대체로 위임하고 기획재정부 장관에 대한 설득이나 거래, 국회 심의과정에서의 역할에 적극적이라는 것을 확인할 수 있었다. 정치인 출신 장관의 경우에는 예결위 소위회의에서의 발언을 일종의 증거로 남김으로서 전체회의에서 한번이라도 더 거론되게 만드는 전략을 제시했고, 기획재정부 장관이나 청와대 인사

들을 대상으로 지지를 호소하는 친필 서신을 쓰는 방식을 보여주었다. 전문가 출신 장관들의 경우에는 예산에 아예 관심이 없거나 신경을 많이 쓰는 경우로 같은 부처임에도 불구하고 극과 극의 모습을 보이기도 했다. 관심을 많이 가져서 사업을 추가로 수행하려고 하는 경우에는 부처 내부의 예산 편성을 위한 ‘정책 내지 사업’을 구체화하는데 주력하고, 이를 대통령이 참석하는 업무 보고 등 장관들이 참석하는 회의에서 대통령으로부터의 칭찬과 지지를 얻어냈었는데, 이러한 특징적인 전략들은 장관이 재임 전에 쌓은 부처 관련 정책에 대한 전문성이 발휘된 것으로 평가할 수 있다.

마지막으로 누구의 대리인인가에 대한 분석에서는 한국의 장관들은 대체로 전직에 크게 상관없이 대통령의 협력자 내지는 충실한 대리인으로서 인식하고 있는 것으로 나타났다. 일부 장관의 경우에는 예산을 확보하기 위해서 엄청난 노력을 하면서도 관료들에 대해서는 절대 많이 요구하지 말고 필요한 만큼 요구하라는 요구를 하고 있는데, 이러한 태도는 전형적으로 국정운영의 전반적인 고려를 하는 것으로 볼 수 있다.

제2절 이론적·정책적 함의

1. 연구의 이론적 함의

본 연구는 예산과정에서 나타나는 관료들의 행태에 대한 기존의 논의에 대하여 새로운 관점의 가능성을 제시할 수 있다. ‘관료예산극대화’에 대한 그동안의 검증은 이들이 어떤 예산에 대해서 그런가에 대한 문제로 접근하는 경우가 많았는데, 관료제의 정점에 있는 장관이 가지는 태도는 이들과 다를 수 있다는 점을 제시하였다는데 의미가 있다. 본 연구의 사례연구에서 제시된 장관들은 사업부처임에도 불구하고 반드시 예산을 확보해야 한다는 행태를 보이지 않았다. 동일한 부처이더라도 어떤 장관은 예산확보에 대한 동기가 강한 반면, 어떤 장관은 그렇지 않았다. 또한 이러한 동기에 따라서 이들이 예산확보를 위해서 취하는 전략 역시 달라지는 것을 확인할 수 있었다. 이러한 결과는 다소 포괄적이고 이론적인 Wildavsky (2004: 57-67)나 Mikesell (2007: 64-69)이 제시한 예산전략을

한국의 민주화 이후라는 시기에 재임한 장관들이 실제로 행했던 전략을 보다 구체적으로 보여주었다는 점에서 의미가 있다.

다음으로는 양적 연구 결과에서는 예산의 결정에서 전년도 예산의 설명력이 높다는 점을 꾸준히 보여줌으로서 여전히 예산의 점증주의가 변형된 형태(예: 단절적 균형이론, 정책선택 동태 모형 등)로라도 제시되는데 대한 또 하나의 증거를 제시해줄 수 있다. 본 연구에서는 정밀하게 점증 여부를 검토하지는 않았지만, 전년도 예산을 통제변수로 추가하여 종속변수인 예산에 대한 유의미한 설명력을 가진다는 것을 통하여 점증주의적 관점을 간접적으로 지지한다고 볼 수 있는 것이다. 특히 정부제출 예산안의 경우 전년도에 국회에서 결정된 국회 확정예산이 유의미한 설명력을 가진다는 결과는 부처가 심의기관인 국회의 예산심의 결과를 다음해 예산 편성에 고려하고 있다는 점을 보여준다.

또한 사례연구의 결과는 장관이 무언가 다르게 만든다(“‘the difference’ ministers make”)는 점을 보여줌으로서 Chabal (2003)이 소개한 장관의 영향력에 대한 긍정적 입장을 지지하는 연구들과 궤를 같이 한다고 볼 수 있다.

마지막으로는 장관이라는 정치적 피임명자를 통하여 대통령이 실현하고자 하는 관료제에 대한 정치적 통제는 예산과정에서는 어느 정도 작동되고 있다는 점을 보여준다. 다만 어떤 출신의 장관인가에 대해서 크게 상관없이 이들이 대통령의 우선순위를 고려하여 예산과정에서 행동한다는 점은 관료제에 대한 정치적 통제가 장관의 전직에 따라서 달라질 것이라는 이론적 전제와는 배치된다는 점에서 추가적 논의가 진행되어야 할 것이다.

2. 연구의 정책적 함의

이상의 연구결과를 종합적으로 검토하면 결국 장관이 부처 예산의 확보에 평균적으로 미치는 영향도 무시할 수 없고, 현장에서의 역할 역시 매우 구체적인 노력으로 나타나고 있다는 것을 확인할 수 있다. 그렇다면 이들이 예산과정에서 미치는 영향을 긍정적으로 활용하기 위한 제도적인 방향이 모색될 필요가 있을 것이다. 예산과정에서 장관들이 주력하는 대상인 국가재정전략회의(국가재원배분회의)와 국회의 예산결산특별위원회의 심의가 이에 해당한다. 각 부처 장관들이 예산을 편성하고 이를 확보

하기 위한 활동은 크게 보면 모두 국가의 자원을 배분하는 행위를 각자 하고 있는 것을 의미한다. 서로 경쟁자이기는 하지만 이들이 심층 인터뷰 자료에서 도출된 결과와 같이 자기 부처의 이익보다는 대통령의 국정운영 동반자로서 역할에 치중한다면 서로 부처의 이야기를 하는 논의의 장이 보다 활성화되고 공개적으로 진행되는 것이 필요할 것이다. 또한 예산결산특별위원회에 대한 회의적인 시각이 제시되었던 것처럼 국회가 정부 예산을 심의하는데 치중하기 보다는 자신들의 지역구 예산을 중시하는 운영 방식으로는 정부에 대한 감시는 물론이거니와 제대로 된 정책 예산도 이들의 정치 속에서 무색해질 우려가 있다는 점이다.

이전 논의(김호균, 2004: 294)에서는 어떤 장관이 성공한 장관인가를 이야기 할 때 관료 출신과 정치인 출신이 비교적 성공한 장관, 학자 출신이 비교적 실패한 장관이 될 가능성이 높다고 보았다. 하지만 본 연구의 양적·질적 분석결과를 보면, 학자 출신이 포함된 전문가 출신이 더 나은 결과를 보이는 경우도 있어서, 이러한 선행논의의 관점들이 반드시 그렇지만은 않다는 것을 확인할 수 있었다.

마지막으로는 예산권력 구조에 대한 논의의 시사점을 제시할 수 있을 것이다. 예산편성을 하는 정부 내의 예산과정에서는 예산총량을 하향식으로 배분하고 조정하는 체계가 중요하다면, 의회에서는 국민들의 다양한 의견들이 이해관계를 조정해나가면서 상향식의 의사결정이 이루어진다는 점에서 행정부와 의회의 예산 권력은 나누어져 있다(옥동석, 2013: 16). 특히 한국의 총액배분 자율편성제도를 도입하면서 이러한 정부 내의 하향식 배분은 장관의 예산과정에서의 역할이 더 중요해질 수 있을 것이다. 이러한 제도적 변화 속에서 장관들이 어떠한 전략으로 부처의 예산을 편성하고 정부 내부의 심의과정에서 다른 부처 장관들이나 대통령을 설득할 때 어떻게 해야 하는지에 대해서는 본 연구에서 제시된 사례들이 도움이 될 것으로 보인다.

제3절 연구의 한계

본 연구가 가지는 함의에도 불구하고 향후 연구에서는 개선되어야 할 한계점을 지적해 볼 수 있다.

먼저 본 연구가 접근이 어려운 장관의 이야기를 담을 수 있었다는 점은 센터 사업의 일환으로 진행되면서 여러 사례를 확보할 수 있다는 면에서 긍정적인 의미를 가지지만, 이에 따른 한계도 지적하지 않을 수 없다. 대체로 장관들이 전면에 나서서 이야기를 많이 해주는 경우는 대부분 본인이 성공한 장관이라는 스스로의 자신이 있거나 주위에서 긍정적으로 평가를 해주는 경우가 많을 수 있다. 따라서 본 연구의 연구문제 중에서 장관이 누구의 대리인으로서 행동하는가에 대한 보다 정밀한 연구를 위해서는 그렇지 않은 장관(예: 대통령과 대립각을 세워서 그만두거나, 끝까지 싸운 사례 등)을 포함하여 함께 비교를 하면 결론의 타당성 확보에 큰 기여를 할 것으로 보인다. 다만, 장관이라는 대상의 특성 상 인터뷰가 성사되기 어려울 가능성과 이야기를 하더라도 좋은 기억으로 각색해서 이야기할 가능성도 있다. 물론 후자의 경우에는 본 연구의 분석대상인 장관들에게도 공히 적용되는 한계일 수 있다.

또한 양적 분석에서 부처의 개편으로 인하여 연속성의 문제를 어느 정도 엄격하게 구분하였다고는 하더라도 사업별로 따지기 시작하면 차이가 날 수 있는 부처들을 하나의 ID로 부여하였다는 점이다. 예비분석 과정에서 모형에서 조직개편이 나타난 경우를 더미 변수화하여 고려해 보기도 하였지만,⁷³⁾ 완전히 오류가 해결된다고 보기는 어렵다. 하지만 본 한국의 부처별 예산이 가지는 태생적인 한계로서 최대한 이러한 부분의 영향을 배제하기 위한 통제를 하고 있다는 점 역시 고려되어야 할 것이다. 실제 부처별 예산의 연도별 변동을 살펴본 선행연구에서도 본 연구의 분류와 유사한 방식으로 연속성을 보고 있다(정창훈·금현섭, 2014).

향후 추가적으로 가능한 연구에 대해서는 다음과 같은 제언이 가능할 것으로 보인다. 먼저 질적 연구 부분에서는 대통령과 정책적 지향점이 맞지 않아서 나오게 된 장관의 경우 어땠는지 또한 실제 예산을 담당할 실국의 관료들의 이야기와 장관과의 관계에 대한 부분도 조명하는 연구가 진행될 수 있을 것이다. 또한 양적 연구 부분에서는 종속변수를 보다 정교화하기 위하여 경직성 경비와 이를 뺀 예산을 각기 고려해 볼 필요가 있을 것으로 보인다. 마지막으로 부처별 예산의 변동을 중심으로 살펴보는 연구를 분석방법을 달리하여 시도하는 것도 고려해 볼 만할 것이다.

73) 본 연구의 분석결과에서는 포함되지 않았지만, 해당 변수를 포함하였을 때의 분석결과가 본 연구 분석결과와 대동소이하였기 때문에 간결성을 위해서 제외하고 모형을 구성하였다.

참고문헌

- 강신택. (1974). "한국국회의 예산심의과정 (제 6 대국회)". 행정논총 12(1): 170-209.
- _____. (1990). "예산담당공무원의 역할에 관한 연구." 행정논총 28(2): 27-52.
- _____. (1992a) "예산심의에 있어서 국회 상임위원회와 행정부처간의 상호작용 (제 13 대 국회: 1988-1992)- I". 행정논총 30(1): 1111-1156.
- _____. (1992b). "예산심의에 있어서 국회 상임위원회와 행정부처간의 상호작용 (제 13 대 국회: 1988-1992)- II. 행정논총 30(2): 1-38.
- 곽해근. (2000). 국회 예결위 상설화에 대한 연구. 서울대학교 행정대학원 석사학위논문.
- 권민경·김병섭. (2009). "탐다운 예산제도의 자율성 변화분석". 한국행정연구 18(4): 145-170.
- 김경은. (2014). 고위직 관료의 장관 대응행태 실증분석 - 장관 역할 인식과 관료의 대응경험을 중심으로 -. 고려대학교 행정학과 박사학위 논문.
- 김경은. (2015). "한국의 장관은 정치가인가 행정가인가: 장관 리더십에 대한 근거이론 적용". 한국행정학보, 49(3): 391-425.
- 김광웅. (1986). "정치행정기조의 변화: 대통령시정연설문의 내용분석". 김광웅. 관료와 발전. pp. 75-93. 서울: 평민사.
- _____. (2009). 통의동 일기. 서울: 생각의 나무.
- _____. 김병섭·최중원·정광호. (2007). 장관 리더십. 경기: 도서출판 지혜로.
- 김병섭·박광국·조경호. (2008). 휴먼조직론. 서울: 대영문화사.
- _____. (2010). 편견과 오류 줄이기: 조사연구의 논리와 기법. 서울: 법문사.
- 김상현. (1998). "예산편성상 정보의 비대칭성에 대한 미시경제적 분석." 한국행정학보 32(1): 65-79.
- _____. (2015). 재정개혁: Top-down 예산제도. 박순애 (엮음)'행정학 사례연구: 성과와 교훈'

- 김석준. (1975). "예산전략결정자에 대한 영향요인분석 소고 - 예산국과 각부처의 관계를 중심으로." 행정논총 13(1): 1155-1172.
- 김성철·박기욱·윤진훈. (2005). "우리나라의 공공선택론적 예산결정행태에 관한 연구". 한국사회와 행정연구, 16(3): 133-148.
- _____. 윤진훈. (2004). "우리나라 중앙관서의 예산편성에 대한 예산담당관의 인식조사". 한국행정학보, 38(6): 93-110.
- _____. 장석영·강여진. (2000). "국회 예산심의의 결정요인에 관한 실증분석". 한국행정학보, 34(2): 219-237.
- 김순양. (1996). "사회복지부처 장차관의 충원기준 추이분석". 한국행정학보, 30(1): 1017-1033.
- 김은지. (2015). 예산결정이론에 관한 새로운 접근 : 진화심리이론과 대한민국 예산에의 적용. 서울대학교 행정대학원 박사학위 논문.
- _____. 유지연·김상헌. (2016). "총액배분자율편성 예산제도: 이상과 현실의 괴리." 행정논총, 54(2): 265-285.
- 김준형·엄석진. (2016). "한국의 고도성장기의 고위관료의 역할." 한국사회와 행정연구 26(4): 287-310.
- 김태형·장용석. (2013). "공공기관의 정치적 임원인사가 성과에 미치는 영향에 관한 연구: 이명박 정부를 중심으로". 한국정책학회 동계 학술발표논문집, 2013(단일호): 441-462.
- 김호균. (2001a). 장관의 역할에 관한 연구: 전두환~김대중 정부를 중심으로. 서울대학교 행정대학원 박사학위 논문.
- _____. (2001b). 장관교체가 부처행정의 변화에 미치는 영향 분석. 한국행정논집, 13(4): 785-815.
- _____. (2002). "임명권자의 임명기준을 토대로 본 장관의 역할 고찰". 한국행정연구, 11(1): 3-29.
- _____. (2004). 21세기 성공장관론. 서울: 나남.
- 김 혁. (2014). "대통령의 리더십과 정책의제설정양태에 대한 연구: 역대 대통령들의 주요 연설문에 대한 내용분석을 중심으로." 한국정치연구 23(2): 77-102.
- 문명재. (2015). "예산과 인력에 대한 이유 있는 집착". 이창길·최진욱·문명재(편). 대한민국 정부를 바꿔라(위기의 정부, 어디로 갈 것인가). pp. 55-71. 서울: 올림.

- 민병익·김주찬. (2015). ““낙하산 인사”가 공공기관 경영이행 실적에 미친 영향”. 지방정부연구, 19(3): 195-221.
- 민인식·최필선 (2012). STATA 패널데이터 분석. 한국 STATA 학회.
- 박경효. (1995). “김영삼 정부의 장. 차관 (급) 충원정책: 국정지도력, 전문성 그리고 대표성”. 한국행정학보 29(2): 487-504.
- _____. (2004). 21세기 성공 장관론. 서울: 나남출판.
- 박관용. (2016). “대통령의 보이지 않는 참모”. 서울대학교 행정대학원 국가리더십 포럼.
- 박동서·함성득·정광호. (2003). 장관론. 서울: 나남출판.
- 박상희·김병섭. (2012). “공공기관 임원의 인사에 관한 연구: 자원의존 이론의 관점에서.” 한국행정연구 21(1): 39-72.
- 박종민. (1996). “한국에서의 장관선택의 기초 변화와 연속성.” 정부학 연구 2(단일호): 37-63.
- 박천오. (1995). “기존 장관임면 (任免) 관행의 정책·행정상 폐단과 시정방안.” 한국행정학보 29(4): 1581-1600.
- 성시영. (2014a). “장관의 정치적 경력, 장관 재임기간, 대통령의 장관 인사, 내각”. 한국행정논집, 26(4), 951-970.
- _____. (2014b). “한국 장관의 퇴임사유 분석, 1948-2013”. 한국사회와 행정연구, 25(1): 95-114.
- _____. (2015). “장관의 재임기간에 영향을 미치는 요인.” 한국행정학보 49(3): 427-451.
- 신승우. (2004). 대통령의 시정연설과 예산배분의 관계. 고려대학교 행정학과 박사학위 논문.
- 신현기·박역중·안성률·남재성·이상열 (2012). 경찰학 사전. 서울: 법문사.
- 안병영. (2001). “장관의 교체와 정책의 안정성: 정책연속성 확보를 위한 시론.” 한국행정연구 10(4): 32-61.
- _____. (2003). “한국 장관의 역할, 유형, 그리고 정책영향력”. 사회과학논집, 33: 1-26.
- 양경숙. (2009a). “한국 예산결정기관의 전략과 상호작용 분석” 사회과학연구, 25(2): 179-211.
- _____. (2009b). “한국예산결정의 정치과정 분석: 예산전략과 상호작용

- 을 중심으로”. 고려대학교 행정학 박사학위 논문.
- 오석홍. (2011). 조직이론 제7판. 서울: 박영사.
- 오재록. (2006). “관료제 권력: 개념화, 조작화 그리고 측정모형”. 한국 행정학보, 40(4): 377-400.
- 옥동석. (2013). “권력구조와 예산제도 : 프랑스 제도에 대한 비교연구.” 제도와 경제 7(1): 15-57.
- _____. (2016). 권력구조와 예산제도: 한국의 재정 민주주의를 위하여. 서울: 21세기북스.
- 유미년·박순애. (2013). “공기업 성과관리의 딜레마: 공공성과 수익성”. 한국행정학회 하계학술발표논문집, 2013(단일호): 1106-1138.
- 윤영진. (1997). “예산결정기관의 예산행태에 관한 연구”. 사회과학논총, 16, 33-51.
- _____. (2015). 새재무행정학 2.0. 서울: 대영문화사.
- 윤성채. (2001). 정부와 예산. 서울: 대영문화사.
- 이명석. (2001). “정부투자기관 임원의 정치적 임용과 경영실적”. 한국 행정학보, 35(4): 139-156.
- 이선우·박중훈·조경호 (2000). “장관의 역할과 직무수행에 관한 연구”. 한국행정학회 하계학술대회 발표논문집, 213-228.
- 이승철. (2013). “독일의 재정과 예산”. 정재각, 심익섭, 이승철. 독일의 행정과 공공정책. 서울: 대영문화사.
- 이원희. (2003). “Analysis of Pork Barrel in the Korean Legislature”. 한국행정논집, 15(1): 225-240.
- 이정만. (2008). “일본의 예산과 재정”. 오시영(편). 일본의 행정과 공공정책. 파주: 범문사.
- 이준원. (1996). 한국 예산편성과정의 역동성에 관한 연구. 서울대학교 행정대학원 박사학위 논문.
- 임동욱. (2004). “제 17 대 조선의원 의정활동 평가; 17 대 국회 조선의원 예산결산활동 평가”. 의정연구, 18: 109-144.
- 장문선·윤성식. (2002). “국회 예산심의액 증감의 영향요인에 관한 실증적 분석-예산결산특별위원회를 중심으로”. 한국정책학회보, 11(2): 99-121.
- 정광호·문명재. (2013). “장관리더십 유형과 효과성의 탐색: 노무현 정

부 부처관료의 인식조사를 중심으로”. 조사연구 14(3): 115-155.

정용덕. (2001). 현대 국가의 행정학. 서울: 법문사.

정지수·한승희 (2014). “공공기관장의 출신배경이 혁신과 성과에 미치는 영향.” 한국사회와 행정연구 25(1): 115-140.

정창수·김태영. (2011). “국회 예산심의과정의 결정변동요인에 관한 연구”. 한국행정학회 동계학술발표논문집, 2011(단일호): 1-21.

정창훈. (2009). “미국의 재무행정”. 오시영(편). 미국의 행정과 공공정책. 파주: 법문사.

최진혁. (2008). “프랑스의 예산과 재정”. 오시영(편). 프랑스의 행정과 공공정책. 파주: 법문사.

하연섭. (2014). 정부예산과 재무행정. 서울: 다산출판사.

함성득·이상호·양다승. (2010). “일반논문 : 총액배분자율편성제도의 효과에 관한 실증적 연구: 교육과학기술부 교육 분야 예산의 점증성을 중심으로.” 행정논총 48(4): 295-323.

행정부공무원노동조합 편. (2016). 한국의 장관들. 서울: 티핑포인트.

Alesina, A., Cohen, G. D., & Roubini, N. (1993). Electoral business cycle in industrial democracies. *European Journal of Political Economy*, 9(1): 1-23.

Andeweg, R. B. (2000). Ministers as double agents? The delegation process between cabinet and ministers. *European Journal of Political Research*, 37: 377-395.

Andrews, R., G. A. Boyne, & R. M. Walker. (2006). Strategy content and organizational performance: An empirical analysis. *Public Administration Review* 66:52 - 63.

Angrist, J. D. & J.-S. Pischke (2008). *Mostly harmless econometrics: An empiricist's companion*, Princeton university press.

Argyris, C. (1957). *Personality and Organization*. New York: Harper & Row.

Avery, D. R., et al. (2003). The impact of multiple measures of leader experience on leader effectiveness: New insights for leader selection. *Journal of Business Research* 56(8): 673-679.

- Baltagi, B. (2008). *Econometric analysis of panel data*, John Wiley & Sons.
- Baumgartner, Frank R. & Bryan D. Jones. 1993. *Agendas and instability in American politics*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Becher, M. (2010). Constraining Ministerial Power: The Impact of Veto Players on Labor Market Reforms in Industrial Democracies, 1973-2000. *Comparative Political Studies*, 43(1), 33-60.
- Berlinski, S., Dewan, T., & Dowding, K. (2012). *Accounting for Ministers: Scandal and Survival in British Government 1945-2007*. Cambridge University Press.
- Bettin, P. J. & J. K. Kennedy (1991). Leadership experience and leader performance: Some empirical support at last. *The Leadership Quarterly* 1(4): 219-228.
- Blondel, J. (1991). Are Ministers 'Representatives' or 'Managers', 'Amateurs' or 'Specialists'? Similarities and Differences across Western Europe. In *Politische Klasse und politische Institutionen*, 187-207. Springer.
- Boyne, G. A, & Jay Dahya. 2002. Executive succession and the performance of public organizations. *Public Administration* 80 (1): 179 - 200.
- _____, & R. M. Walker. (2004). Strategy content and public service organizations. *Journal of Public Administration Research and Theory* 14: 231 - 52.
- _____, & K. J. Meier (2009). Environmental turbulence, organizational stability, and public service performance. *Administration & Society* 40(8): 799-824.
- Bozeman, Barry, & Rainey, Hal G. (1998). Organizational rules and the "bureaucratic personality". *American Journal of Political Science*, 42(1): 163-189.
- Braybrooke, D. & C. E. Lindblom (1970). *A strategy of decision*; New York: The Free Press.

- Brender, A., & Drazen, A. (2005). Political budget cycles in new versus established democracies. *Journal of monetary Economics*, 52(7), 1271–1295.
- Brewer, G. A. & R. A. Maranto (2000). "Comparing the roles of political appointees and career executives in the US federal executive branch." *The American Review of Public Administration* 30(1): 69–86.
- Buchanan, James. (1977). "Why Does Government Grow?" In *Budgets and Bureaucrats: The Sources of Government Growth*, edited by Thomas Borcherding, 3 – 18. Durham, NC: Duke University Press.
- Burkhead, J. (1956). *Government Budgeting*. New York: Wiley.
- Chabal, P. M. (2003). Do ministers matter? The individual style of ministers in programmed policy change. *International Review of Administrative Sciences*, 69(1): 29–49.
- Cohen, David. (1998). Amateur Government. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8(4): 450–497.
- Creswell, J. (1998). *Qualitative inquiry and research design: Choosing among five traditions*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Di Francesco, M. (2012). Grand Designs? The 'Managerial' Role of Ministers Within Westminster Based Public Management Policy. *Australian Journal of Public Administration*, 71(3): 257–268.
- Douglas, C. & A. P. Ammeter (2004). An examination of leader political skill and its effect on ratings of leader effectiveness. *The Leadership Quarterly* 15(4): 537–550.
- Dull, M., & Roberts, P. S. (2009). Continuity, Competence, and the Succession of Senate Confirmed Agency Appointees, 1989–2009. *Presidential Studies Quarterly*, 39(3): 432–453.
- Durant, Robert F. (1990). Beyond Fear or Favor: Appointee-careerist Relations in the post-Reagan Era. *Public Administration Review*, 50(3), 319–331.
- Durant, Robert F., & Warber, Adam L. (2001). Networking in the shadow of hierarchy: Public policy, the administrative presidency,

- and the neoadministrative state. *Presidential Studies Quarterly*, 31(2): 221-244.
- Epstein, D. & S. O'halloran (1999). *Delegating powers: A transaction cost politics approach to policy making under separate powers*, Cambridge University Press.
- Fenno, R. F. (1959). *The President's Cabinet: An Analysis in the Period from Wilson to Eisenhower*, Harvard University Press.
- Ferejohn, J. and C. Shipan (1990). Congressional influence on bureaucracy. *Journal of Law, Economics, & Organization* 6: 1-20.
- Fiedler, F. E. (1970). Leadership experience and leader performance – Another hypothesis shot to hell. *Organizational Behavior and Human Performance* 5(1): 1-14.
- _____. (1992). Time-based measures of leadership experience and organizational performance: A review of research and a preliminary model. *The Leadership Quarterly* 3(1): 5-23.
- Frederickson, H. G. & K. B. Smith (2003). *The public administration theory primer*. Boulder, CO: Westview.
- Greene, W. H. (2003). *Econometric analysis*, Pearson Education India.
- Hahm, S. D., K. H. Jung, & S. Y. Lee. (2013). Exploring the Determinants of the Entry and Exit of Ministers in Korea: 1980 - 2008. *Governance-An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 26(4): 657 - 675.
- _____. (2014). "An Empirical Analysis on the Determinants of the Length of Ministerial Tenure in Korea, 1980 - 2008." *International Public Management Journal* 17(2): 202-223.
- Heady, B. W. (1974). The role skills of cabinet ministers: A cross-national review. *Political Studies*, 22(1), 66-85.
- Heclo, H. (1975). The Office of Management and Budget and the presidency: The problem of neutral competence. *Public Interest* 38(Winter), 80-98.

- Heclo, H. (1977). *A Government of Strangers*. Washington, D. C.: Brookings Institution.
- Hill, G. C. (2005). The effects of managerial succession on organizational performance. *Journal of Public Administration Research and Theory* 15(4): 585-597.
- Jensen, M. C. & W. H. Meckling (1976). Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of financial economics* 3(4): 305-360.
- Jensen, J. L., P. B. Mortensen, & S. Serritzlew. (2016). The Dynamic Model of Choice for Public Policy Reconsidered: A Formal Analysis With an Application to US Budget Data. *Journal of Public Administration Research & Theory* 26(2): 226-238.
- Jones, B. D., True, J. L, & Baumgartner, F. R. (1997). Does incrementalism stem from political consensus or from institutional gridlock? *American Journal of Political Science*: 1319-1339.
- Jung, K. H., M. J. Moon, & Hahm, S. D. (2008). "Exploring the Linkage Ministerial Leadership in South Korea". *Administration and Society*, 40(7), 667-690.
- Juenke, E. G. (2005). Management tenure and network time: How experience affects bureaucratic dynamics. *Journal of Public Administration Research and Theory* 15(1): 113-131.
- Kettl, Donald F. 2003. *Deficit Politics: The Search for Balance in American Politics*. New York: Longman.
- Kim, Dong Kun, & Kang, In Jae. (1983). The Budget System and Structure in Korea. *Public Budgeting & Finance*, 3(4): 85-96.
- Krause, G. A. (1999). *A Two Way Street: The Institutional Dynamics of the Modern Administrative State*, University of Pittsburgh Press.
- Lee, S. Y., Moon, M. J., & Hahm, S. D. (2010). Dual Faces of Ministerial Leadership in South Korea Does Political Responsiveness or Administrative Responsibility Enhance Perceived Ministerial Performance? *Administration & Society*,

- 42(1 suppl): 77S-101S.
- Lewis, D. E. (2002). The Politics of Agency Termination: Confronting the Myth of Agency Immortality. *Journal of Politics*, 64(1): 89-107.
- _____. (2007). Testing Pendleton's Premise: Do Political Appointees Make Worse Bureaucrats? *Journal of Politics*, 69(4): 1073-1088.
- _____. (2008). *The Politics of Presidential Appointment: Political Control and Bureaucratic Performance*. Princeton University Press.
- Lindblom, C. E. (1959). The Science of Muddling Through. *Public Administration Review*, 12(1): 43-54.
- Light, C. Paul. (2000). *The True Size of Government*. Brookings Institution.
- Locke, E. A. and G. P. Latham (2004). "What should we do about motivation theory? Six recommendations for the twenty-first century." *Academy of Management review* 29(3): 388-403.
- Lynn Jr, L. E. (1991). The budget-maximizing bureaucrat: Is there a case? In *The Budget-Maximizing Bureaucrat: Appraisals and Evidence*, edited by Andre Blais and Sephane Dion, 59 - 84. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.
- Maranto, R. (2005). *Beyond a government of strangers: how career executives and political appointees can turn conflict to cooperation*. Lanham: Lexington Books.
- Marsh, D., Richards, D., & Smith, M. J. (2000). Re assessing the Role of Departmental Cabinet Ministers. *Public Administration*, 78(2): 305-326.
- Meier, K. J., & O'Toole Jr, L. J. (2001). Managerial Strategies and Behavior In Networks: A Model with Evidence from U.S. Public Education. *Journal of Public Administration Research and Theory* 11: 271-293.
- _____. (2002). Public management and

- organizational performance: The impact of managerial quality. *Journal of Policy Analysis and Management*, 21(4): 629–643.
-
- _____. (2003). Public Management and Educational Performance: The Impact of Managerial Networking. *Public Administration Review*, 63: 689–699.
-
- _____. (2006). "Political Control versus Bureaucratic Values: Reframing the Debate." *Public Administration Review* 66(2): 177–192.
-
- _____. (2008). "Management Theory and Occam's Razor How Public Organizations Buffer the Environment." *Administration & Society* 39(8): 931–958.
- Meier, K. J., O'Toole, L. J., Boyne, G. A., & Walker, R. M (2007). Strategic Management and the Performance of Public Organizations. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 17: 357–377.
- Michael, James, & Yukl, Gary. (1993). Managerial level and subunit function as determinants of networking behavior in organizations. *Group & Organization Management*, 18(3): 328–351.
- Mikesell, J. L. (2007). *Fiscal administration : analysis and applications in the public sector*. 7th ed. Belmont, CA : Thomson Wadsworth.
- Miles, Robert E., & Charles C. Snow. (1978). *Organizational strategy, structure, and process*. New York: McGraw–Hill.
- Moessinger, M. D. (2014). Do the personal characteristics of finance ministers affect changes in public debt? *Public Choice*, 161(1–2): 183–207.
- Morgan, D. L. (2007). Paradigms lost and pragmatism regained methodological implications of combining qualitative and quantitative methods. *Journal of mixed methods research* 1(1): 48–76.
- Musgrave, R. (1981). Leviathan Cometh–Or Does He?, in Ladd H. F. & Tideman, T. N (eds.): *Tax and Expenditure Limitations*. Washington DC: The Urban Institute Press.

- Nathan, Richard M. (1975). *The plot that failed: Nixon and the administrative presidency*. New York: Wiley.
- _____. (1983). *The administrative presidency*. New York: Wiley.
- Neustadt, R. E. (1980). *Presidential power: The politics of leadership from FDR to Carter*, John Wiley & Sons, Inc.
- _____. (1991). *Presidential Power and the Modern Presidents: The Politics of Leadership from Roosevelt to Reagan*. New York: The Free Press.
- Northouse, Peter. (2013). *Leadership-Theory and Practice* 6th ed. Sage.
- Niskanen, William A., Jr. (1971). *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine Publishing.
- _____. (1991). A Reflection on Bureaucracy and Representative Government. In *The Budget-Maximizing Bureaucrat: Appraisals and Evidence*, edited by Andre Blais and S ephane Dion, 13 - 31. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.
- _____. (2011). Chapter 3 in *Public Management: Organizations, Governance, and Performance*, Cambridge University Press.
- O'Toole, L. J. & K. J. Meier. (2002). O'Toole, L.J. and K. J. Meier.
- _____. (2003). Plus  a Change: Public Management, Personnel Stability, and Organizational Performance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13: 43-64.
- _____. (2004). Public Management in Intergovernmental Networks: Matching Structural Networks and Managerial Networking. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14: 469-494.
- _____. (2006). Networking in the Penumbra: Public management Cooptative Links and Distributional Consequences.

- International Public Management Journal* 9(3): 271-294.
-
- _____. (2008). Management Theory and Occam's Razor: How Public Organizations Buffer the Environment. *Administration and Society*, 39: 931-958.
- Pfeffer, Jeffrey & Salancik, Gerald. (1978). *The External Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective*, New York: Harper & Row.
- Pfiffner, P. James. (1987). Political Appointee and Career Executives: the Democracy-Bureaucracy Nexus in the Third Century. *Public Administration Review*, 47(1): 57-65.
-
- _____. (2001). Presidential Appointments: Recruiting Executive Branch Leaders In Mackenzie G. C.(Ed). *Innocent Until Nominated. The Breakdown of the Presidential Appointments Process*. Washington, D.G.: Brookings Institution.
- Radin, B. (2002). *The accountable juggler: The art of leadership in a federal agency*. CQ Press.
- Rhodes, R. A. (2005). Everyday Life in a Ministry Public Administration as Anthropology. *The American Review of Public Administration*, 35(1): 3-25.
- Rogowski, R. (1978). Rationalist theories of politics: a midterm report. *World Politics* 30(2): 296-323.
- Rogers, D. L., & Rogers, J. H. (2000). Political competition and state government size: Do tighter elections produce looser budgets? *Public Choice*, 105(1-2): 1-21.
- Rourke, E. Francis. (1984). *Bureaucracy, Politics, Public Policy*. Boston: Little Brown.
- Schick, A. (2008). *The federal budget: Politics, policy, process*, Brookings Institution Press.
- Steinbruner, J. D. (2002). *The cybernetic theory of decision: New dimensions of political analysis*, Princeton University Press.
- Stogdill, R. M. (1948). Personal factors associated with leadership. *The Journal of Psychology: Interdisciplinary and Applied*, 23(1).

- Swank, O. H. (2002). Budgetary devices for curbing spending prone ministers and bureaucrats. *Public Choice*, 111(3-4): 237-257.
- Tashakkori, A. & Teddie, C. (1998). *Mixed Methodology: combining qualitative and quantitative approaches*, Thousand Oaks: Sage.
- Tullock, Gordon. (1965). *The Politics of Bureaucracy*. Washington, DC: Public Affairs Press.
- Van Horn, C.E., D. C. Baumer & W.T. Gormley. (2001). *Politics and Public Policy*, 3rd edn. Washington, DC: CQ Press.
- Waterman, R. W. (1989). *Presidential influence and the administrative state*, University of Tennessee Press.
- Wildavsky, A. (1979). *The politics of the budgetary process*. Boston: Little Brown.
- _____. A. B. & N. Caiden (2004). *The new politics of the budgetary process*. 5th ed. New York : Pearson Longman.
- Wilson, J. Q. (1989). *Bureaucracy: What government agencies do and why they do it*, Basic Books.
- Wood, B. D., & Marchbanks, M. P. (2008). What determines how long political appointees serve? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(3): 375-396.
- Wood, B. D., & Waterman, R. W. (1993). The dynamics of political-bureaucratic adaptation. *American Journal of Political Science*, 497-528.
- Woodhouse, D. (1993). Ministerial responsibility in the 1990s: when do ministers resign? *Parliamentary Affairs*, 46(3): 277-292.
- Wyszomirski, M. J. (1989). "Presidential personnel and political capital: from Roosevelt to Reagan." In M. Dogan(ed.). *Pathways to power: Selecting rulers in pluralist democracies*. 45-73. Boulder, Colo. : Westview Press.
- Yoshimoto, M. (2006). Why the Third Sector in Japan Did Not Succeed: A Critical View on Third Sector as Service Providers. *Public Performance & Management Review*, 30(2): 139-154.
- Yukl, Gary. (2011). *Leadership in Organizations*. Prentice Hall.

Abstract

Research on the Minister's Influence and Strategy on the Budgetary Process of Ministries in Korea

Hyejin Kang

Department of Public Administration
The Graduate School
Seoul National University

This research aims to examine the impact of Korean ministers on the budgetary process in ministries. Although the significance of the role of ministers in the policy process and the government administration has been widely accepted, their roles have been hardly discussed especially in the budgetary process. Most of the previous studies focused on the ministerial leadership (eg. Doig & Hargrove, 1987; Jung, Moon, & Hahm, 2008; Lee, Moon, & Hahm, 2010) and the relationship between the bureaucrats and ministers in government organizations (eg. Kim, 2013; Durant, 1990; Pfiffner). In addition, most of the literature shows limited point of views, because it only deals with American cases (Jung et al., 2008: 1).

This study reviews the previous research about both the role of

ministers in Korea and the budgetary process. While reviewing related studies, the missing link between those two variables has been found. In contrast to other American literature that deals with government budget, this research focused on the role of ministers in Korean ministries. Ministers are one of the most powerful political appointees who are nominated by presidents. As a political appointee, ministers are always required to do interplay between the president (politics) and career bureaucrats (administration) (Jung et al, 2008:1). This dilemma usually referred to as “dual faces of ministerial leadership” among researchers (Lee et al. 2010).

Different institutional settings between the Korean government and the U.S. Government in terms of the role of ministers (secretary in U.S. departments) will be another point I want to have a close look at in this research. In the U.S. presidential system, the power of the purse is fully given to the jurisdiction of the congress, however the Korean presidential system has somewhat different settings. In the Korean budgetary process, each minister in different departments has the power to plan their own budget under his or her control. After making their own budget, the budget plans have to receive several reviews from departments and committees in congress. For this reason, each departments need to make their own strategy to secure their original budget plan throughout the whole review processes.

This study examined the impact and the role of ministers in the budgetary process in Korea. When we witnessed rapid economic development in Korea during decades from 60s to 80s, the Korean bureaucracy was truly the most powerful national organization. Most of the literature showed that the Korean bureaucracy, especially in the economic development era, played a key role in achieving the so-called

'Korean Miracle' (eg. Alam, 1989; Eichengreen, Perkins, & Shin, 2012; Kim, 1991). Furthermore, bureaucracy also played an important role in budgetary process in every department of Korean government.

From this background, three main research questions were suggested as following. First, minister's resources such as bureaucratic experiences(or expertise), political experience(or weight)(eg. relationship between the president and the minister, ex-blue house official, involving the presidential campaign, experiences of membership in standing committee or budget-account special committee), and the policy expertise will influences on the securing of ministries' budget.

Second, will the minister's motivation on budget and the experience of ministers make any difference in the budgetary strategy? This question might start with the assumption of 'budget maximization bureaucrats' will continued to exist with ministers. From the Wildavsky's "budgetary strategy", many kinds of strategies were suggested by several researchers. In this research, several examples of budgetary strategy of ministers in Korea were demonstrated from 8 case analyses.

Third, as a political appointee and administrative top officials in ministries, how do ministers act in the budgetary process? Do they make decisions according to their own characteristics? This is a question whether the budget judgement criterion is for the benefit of the ministry itself or whether it is considering the overall extent of the administration.

To address these research questions, I used the method in-depth interview, analyzing newspaper reports, and collecting assembly records and budget statistics data. Twenty-four ministers were extracted from the in-depth interview with structured survey questions

and used them for analysis. The survey included many questions about how to manage their organizations' budget, how to handle the struggle between governmental departments, and how to defend ministry's budget. And then I analyzed statistical model with collected data from assembly data, budget statistics data, and ministers' personal information from the media data base (including JoongAng, Chosun, Yonhapnews, and Naver portal).

Dependent variables are measured by annual budget of Korean government ministries. There are two budget proposals: one is governmental proposals and the other is assembly-approved budget. I used these two figures and then made the amount of securement of ministry's budget and the annual growth of the budget. Explanatory variables are measured as two different categories: the first one is the prior career of ministers and the other one is the experience of ministers such as political background (political power of ministers), professional background, or career officials (bureaucratic expertise of ministers). And the control variables such as a GDP, the characteristics of ministry (e.g. the number of employee, the total budget) are also included in the analytic model.

From the quantitative analysis results, some evidence has been found supporting some hypotheses. However, the limits of data only permitted an average tendency the influence of minister in budget securing of ministries. In the case study, the results showed that the differences in ministerial experience and motivation appeared to affect the budgetary strategy. Lastly, contrary to my hypothesis, there was little difference in attitude toward the budget according to minister's former experience or job. In other words, Korean ministers acted as the collaborators or faithful agents of presidents.

Based on these analyzes, some meaningful policy implications and theoretical implications could be found in investigating the role and the behavioral characteristics of ministers in the budgetary process.

Key-Words : ministerial influence, budgetary process, political appointee, budgetary motivation, budgetary strategy

Student Number : 2011-30711